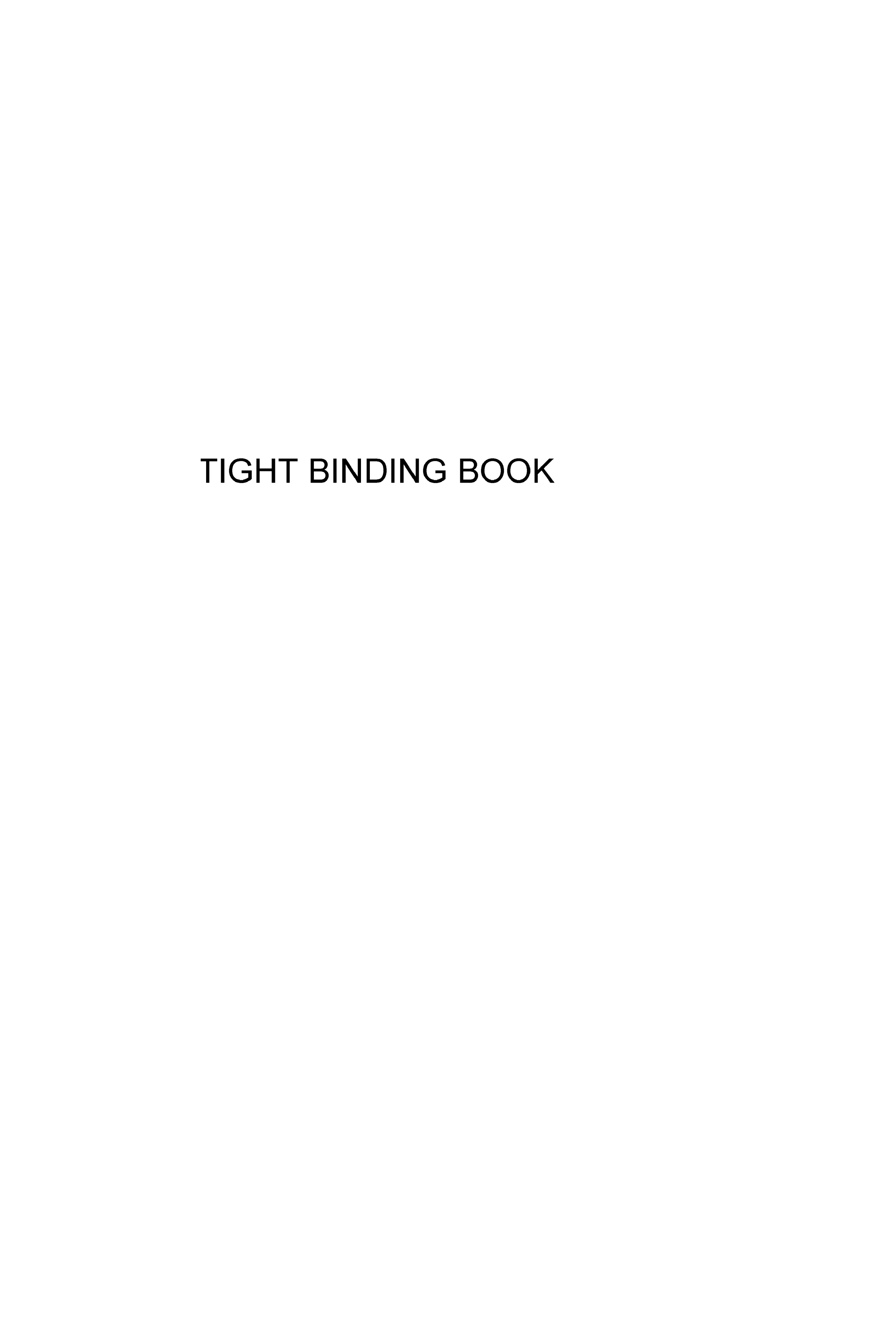

TIGHT BINDING BOOK

Die staats- und völkerrechtliche Stellung Britisch-Indiens

Von

Dr. Wolfgang Kraus
Frankfurt a. M.

RNB

Universitätsverlag von Robert Noske in Leipzig
1930

Auch die in einem besonderen Anhang beigegebenen Dokumente sind in dieser Hinsicht wichtig.

Es wäre noch hervorzuheben, daß der Mangel an einschlägigem Material den völkerrechtlichen Abschnitt an Umfang hinter den übrigen zurücktreten ließ. Die Quellen beschränken sich auf einige durchweg politische Aufsätze, verstreute — häufig belanglose — Bemerkungen in der weitläufigen Literatur über die Dominions, sowie auf die Berichte der Indischen Delegationen zum Völkerbund. Eine Reihe aufschlußreicher Unterredungen mit Angehörigen des India Office trugen im wesentlichen dazu bei, mir das politische Bild der völkerrechtlichen Stellung Indiens zu runden.

Ich möchte es deshalb nicht unterlassen, außer meinen Lehrern, die mir die Anregung zu dieser Arbeit gaben, den Herren Proff. Dr. Karl Strupp und Dr. Friedrich Giese, allen denen meinen Dank auszusprechen, die mich im Verlauf meiner Arbeit aufs nachdrücklichste unterstützt haben: es sind zunächst die Herren des India Office, die mir mit außerordentlicher Hilfsbereitschaft entgegentraten — unter ihnen vor allem Sir Robert Holland, Mitglied des Council of India, und Mr. Smallwood, Assistent Librarian der Bibliothek. Ferner bin ich aufrichtig verpflichtet der Leitung des Kaiser-Wilhelm-Instituts für Ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht sowie den Beamten der Orientalischen Abteilung der Staatsbibliothek in Berlin.

Law School Cambridge (Mass.), den 1. Mai 1930.

Berichtigungen[1]).

Seite VI Zeile 20:	Assistant *statt* Assistent.
„ VI unten:	Harvard Law School, Cambridge, Massachusetts.
„ 2 Zeile 14 von unten:	traffic *statt* trafic.
„ 4 „ 10 von unten:	Christians *statt* christians.
„ 7 „ 9 von unten:	2000 *statt* 2000 L
„ 9 „ 4 von unten:	issue *statt* dissue.
„ 10 Anm. 35:	... Parlaments; ebenso ... *statt* ... Parlament ebenso ...
„ 12 Zeile 16:	war or peace *statt* war, creek or peace.
„ 16 „ 17:	Bombay, oder *statt* Bombay oder.
„ 20 „ 16 von unten:	der *statt* daß.
„ 23 Anm. 96 Zeile 7:	term *statt* therm.
„ 23 Anm. 96 Zeile 8:	does *statt* do.
„ 24 Zeile 6:	inner- und außenpolitische *statt* inner- und außerpolitische.
„ 24 Anm. 96 Zeile 6:	responsibility *statt* responsability.
„ 24 Anm. 96 Zeile 12:	responsibility *statt* responsability.
„ 24 Anm. 96 Zeile 18:	liberalization *statt* liberalizition.
„ 24 Anm. 96 Zeile 27:	out of question *statt* out of a question.
„ 24 Anm. 96 Zeile 34:	enlighten *statt* enlightem.
„ 27 Zeile 11:	these resolutions *statt* these resolution.
„ 27 „ 14:	Executive Councils *statt* Exekutive Councils.
„ 27 „ 16:	Executive Council *statt* Exekutive Council.
„ 29 „ 6 von unten:	Epoche *statt* Erpoche.
„ 30 Anm. 127 Zeile 2:	as *statt* at.
„ 31 Zeile 7:	Executive Councils *statt* Exekutive Councils.
„ 31 „ 13:	Bedeutung, ein *statt* Bedeutung ein.
„ 31 „ 11 von unten:	eines *statt* eins.
„ 31 „ 7 von unten:	Home Government *statt* Home Governmen.
„ 36 „ 4:	Es *statt* Ef.
„ 36 „ 16:	Lionel *statt* Lyonel.
„ 38 unten:	quarantines *statt* quarantaines.
„ 41 Anm. 34 Zeile 2:	Ireland *statt* Island.
„ 42 Zeile 1—4:	nicht gesperrt!
„ 43 Anm. 37 Zeile 3:	für politische Gemeinwesen *statt* für die politischen Gemeinwesen.
„ 43 Zeile 10:	Secretary *statt* Seecretary.
„ 44 oben:	durchgehend Sperrdruck *statt* Unterstreichung.

[1]) Infolge seines Aufenthaltes in den Vereinigten Staaten war der Verfasser zu seinem lebhaften Bedauern nicht in der Lage, die Drucklegung selbst zu überwachen. Infolgedessen sieht er sich genötigt, nachträglich die beifolgenden Berichtigungen einzufügen.

Seite 44 Zeile 12: Assembly *statt* Assemblee.
„ 44 „ 14: Assembly *statt* Assemblee.
„ 48 „ 9 von unten: tranquillity *statt* tranquility.
„ 50 „ 15: tranquillity *statt* tranquility.
„ 50 „ 20: forthwith *statt* forth with.
„ 50 „ 4 von unten: being *statt* Being.
„ 51 „ 2: days *statt* day und has *statt* hat.
„ 51 „ 5: Act shall *statt* Act, shall.
„ 51 Anm. 76 Zeile 2: Cmd. *statt* CMD.
„ 52 Anm. 77 muß es heißen: ... the instances in which these powers have been used have been very few indeed, yet we consider that these provisions in the constitution must inevitably contribute to the difficulty of its harmonious working, ...
„ 53 Zeile 11 von unten: is *statt* ist.
„ 53 „ 5 von unten: Governor-General-in-Council *statt* Government-General-Council.
„ 54 „ 13: lassen *statt* lasesn.
„ 54 Anm. 91 Zeile 1: crores *statt* creores.
„ 54 Anm. 96 Zeile 4: advisory *statt* advisary.
„ 56 Anm. 101 Zeile 1: Panikkar *statt* Panikhar.
„ 56 Anm. 103, 1: affecting *statt* effecting.
„ 58 Zeile 6: von *statt* vom.
„ 58 „ 10 von unten: Lösung, allmählich *statt* Lösung, ... allmählich.
„ 58 Anm. 113 Zeile 2: keep him *statt* keeping.
Zeile 3: and *statt* end.
Zeile 4: superintendence *statt* superintendance.
„ 59 enggedr. Zit. Z. 2: superintendence *statt* superintendance.
„ 59 Anm. 114 muß lauten: „... It was realised that the only possible alternative to rule from Westminster was Home Rule. It is this alternative which has been boldly taken.“ ...
„ 60 Zeile 1: safeguard *statt* safe guard.
„ 60 „ 3: concerned *statt* concerne.
„ 60 „ 5: safeguard *statt* safe guard.
„ 60 „ 5 von unten: transferred *statt* tranfered.
„ 61 unter 6.: deforestation *statt* disforestation.
„ 62 unter 25.: trespass *statt* trepass.
„ 63 unter 30.: income *statt* inco, e.
„ 66 Zeile 17: tranquillity *statt* tranquility.
„ 66 „ 5 von unten: tranquillity *statt* tranquility.
„ 70 Anm. 150 Zeile 1: Auslegung *statt* Ausbildung.
„ 71 Zeile 2: Montfordbericht *statt* Monfordbericht.
„ 72 Anm. 155 Zeile 2: ... Camarilla, a sort ... *statt* ... Camarilla a sort ...
„ 74 Tabelle unt. rechts: Gesamtzahl *statt* Gesamtzah
„ 74 Anm. 164, 3.: discipline *statt* disciplin.

Seite 75 Anm. 164, 8.:	fällt die unvollständige Zeile „8. altering . . .“ fort.
„ 75 Anm. 164, 9.:	
Zeile 1:	provision *statt* povision.
Zeile 3:	previous *statt* pevious.
„ 79 Zeile 13:	tranquillity *statt* tranquility.
„ 79 Anm. 189 Zeile 6:	Age *statt* Hage, Asiatic *statt* Asiatical.
„ 80 muß es oben rechts	heißen: „In the nineteenth and twentieth (century), while elaborating a democratic constitution at home, she (England) attempts more slowly and with greater difficulty to extend the same principles in the East.“ (Marvin, India and the West, p. 48.)
„ 82 Zeile 4:	Council of State, die Legislative Assembly . . . *statt*: Council of State die Legislative Assembly . . .
„ 83 Anm. 200:	Rules under the Government of India Act *statt* Rules, under the Government of India Act . . .
„ 84 Anm. 209 Zeile 8:	Marvin *statt* Marvine.
„ 85 Zeile 5:	I think *statt* I thing.
„ 85 „ 8:	Germans *statt* German.
„ 85 Anm. 212:	Lords *statt* Lors.
„ 87 Zeile 4 von unten:	Verkörperlichung *statt* Verkörperung.
„ 89 Anm. 230 Zeile 7:	intelligence *statt* Intelligence.
„ 91 Zeile 7:	Brunyate *statt* Bruyate.
„ 91 Anm. 240 Zeile 3:	can *statt* cane.
Zeile 5:	these *statt* there.
Zeile 6:	elected *statt* lected.
„ 92 Zeile 19:	arising *statt* arriving.
„ 92 „ 21:	powers *statt* parts.
„ 94 Anm. 254 Zeile 9	von unten: allowed *statt* willowed.
Zeile 8	von unten: subjects *statt* subject.
„ 97 Zeile 12:	State *statt* States.
„ 97 „ 14:	principal *statt* principle.
„ 97 „ 2 von unten:	Bestehen *statt* Bestreben.
„ 98 „ 8 von unten:	way *statt* may.
„ 98 „ 6 von unten:	who are selected *statt* who selected.
„ 99 Anm. 278 Zeile 4:	Honourable *statt* Huble.
„ 99 Anm. 284 Zeile 2:	Kingdom *statt* Kingsdom.
Zeile 4:	Secretary of State *statt* Secretary on State.
„ 100 Anm. 285 Zeile 15:	expenses *statt* expences.
Zeile 16:	out of moneys *statt* out moneys.
„ 103 Zeile 1:	Konventionalregel *statt* Koventionalregel.
„ 107 Anm. 30 letzte Zeile:	inadvertently *statt* inadvergently.
„ 108 Anm. 34 Zeile 3:	Dependencies *statt* Dependancies.
Zeile 9:	constitutional *statt* constitutionally.
Zeile 13:	Constitution *statt* Constituttion.
„ 110 Zeile 8:	domestic *statt* domesic.
„ 111 Anm. 44 Zeile 16:	colleagues *statt* collegues.
„ 112 Anm. 49 Zeile 1:	Corso di Diritto *statt* Corso Diritto.
„ 114 Anm. 55 Zeile 2:	Erich *statt* Priel.

Seite 115 Zeile 8 von unten	bis S. 116 Zeile 8 von unten ist als engzeiliger Exkurs zu denken.
„ 121 Zeile 18:	in äußerer *statt* in — äußerer.
„ 122 Anm. 86 Zeile 3:	„dezentralisierten“ *statt* „den zentralisierten“.
„ 126 Anm. 95 Zeile 4:	Dependencies *statt* Dependancies.
„ 127 Zeile 7:	Porto Rico *statt* Portorico.
„ 130 Anm. 111:	U. S. v. Bull *statt* U. S. von Bull.
„ 138 Anm. 6:	Dicey *statt* Diecey.
„ 140 Anm. 19 Zeile 4:	Gazetteer *statt* Gazetter.
„ 141 Anm. 25:	Horovitz *statt* Horovity.
„ 141 Anm. 27:	Horovitz *statt* Horowitz.
„ 146 Zeile 5 von unten:	die englische Militärakademie *statt* der englischen Militärakademie.
„ 149 muß es oben rechts	heißen: „... The Cabinet would certainly take fright at any language or acts of ours pointing in the Curzonian direction by seeming to set up ... the Government of India as a sort of Great Power on its own account.“ (Lord Morley, Recollections, II, p. 164.)
„ 151 Anm. 10 Zeile 4:	günstigstenfalls *statt* günstigenfalls.
„ 154 Anm. 25 Zeile 2:	have *statt* hawe.
Zeile 4:	Queen-Empress *statt* Queen-Emperess.
„ 154 Anm. 27 Zeile 4:	greifen *statt* greifn.
„ 155 Anm. 28 Zeile 8:	relation *statt* relations.
Zeile 15:	independence *statt* independance.
Zeile 5 von unten:	interests *statt* interest.
„ 158 Anm. 41 Zeile 3:	Ilbert *statt* Albert.
Zeile 7:	is *statt* ist.
Zeile 10:	sovereignty *statt* sovereignity.
„ 159 Anm. 43 Zeile 5:	neuerdings *statt* neuerdins.
„ 160 Anm. 47 letzte Zeile:	d'autre part *statt* d'autrepart.
„ 162 Zeile 6 von unten:	als *stati* al.
„ 162 Anm. 56 Zeile 3:	zwischen Staatshäuptern *statt* zwischen den Staatshäuptern.
„ 163 Anm. 56 Zeile 2:	die im Anhang S. 210 wiedergegeben *statt* der im Anhang XXXIIa wiedergegeben ...
„ 164 Anm. 58 Zeile 7:	at the L. o. N. *statt* a the L. o. N.
„ 168 Zeile 10:	Independence *statt* Independenz.
„ 171 Anm. 13 Zeile 10:	Reform *statt* Rrform.
letzte Zeile:	Archbold *statt* Archibald.
„ 172 Anm. 14 b:	Archbold *statt* Archibald.
„ 172 Anm. 18 Zeile 1:	Mills *statt* Wills.
„ 173 Anm. 21:	Bahadur *statt* Bahadus.
„ 174 Anm. 24 Zeile 2:	paramountcy *statt* paramountry.
„ 177 und 178:	keine Sperrungen.
„ 179 (Cross):	1858—1918 *statt* 1858 bis 1914.
„ 180 (Hind):	Hurd *statt* Hind.
„ 182 (Kerata Putra):	„Kerala Putra“ *statt* „Kerata Putra“.
„ 184 (Kraus, Wolfgang):	muß heißen: „Die völkerrechtliche Stellung Britisch-Indiens.“ In Außenpolitische Studien, Festgabe für Otto Köbner, Stuttgart 1930.

Seite 187 Überschrift:	Legislative *statt* legislative.
„ 188 Zeile 10:	no tax *statt* not tax.
„ 188 „ 14:	takes place; *statt* takes;
„ 188 „ 19:	held *statt* helt.
„ 189 „ 25:	preceding *statt* proceding.
„ 190 „ 15:	Constituencies *statt* Constituenciest.
„ 190 „ 22:	alienee *statt* alience.
„ 190 „ 10 von unten:	alienee *statt* alience.
„ 191 „ 13:	privileges *statt* priviliges.
„ 191 „ 17:	8. Where *statt* 8. where.
„ 191 letzte Zeile:	dwelling-house *statt* dewilling-house.
„ 192:	Die Verfassung der Fürstenkammer (No. 262-R) beginnt in richtiger Reihenfolge auf S. 196 *anstatt* auf S. 192. No. 263-R (S. 192 ff.) ist beim Lesen zwischen 262-R und 231-R auf S. 198 einzufügen.
„ 192 Zeile 9 von unten:	the Viceroy *statt* th Viceroy.
„ 194 „ 3:	through *statt* trough.
„ 194 „ 20:	one day after the day *statt* one day. After the ...
„ 194 „ 25:	specified *statt* speciefied.
„ 194 „ 9 von unten:	the clauses *statt* th clauses.
„ 195 „ 11:	through *statt* trough.
„ 196 „ 12:	officers *statt* officiers.
„ 198 „ 9:	or the relations *statt* of the relations.
„ 198 „ 10:	right of direct *statt* right or direct.
„ 199 „ 12:	a Member *statt* am Member.
„ 199 „ 5 von unten:	Constitution *statt* Constiution.
„ 200 „ 2:	and his State *statt* an his State.
„ 200 „ 18 von unten:	box by the Secretary *statt* box the Secretary.
„ 201 „ 2:	the Members between *statt* the between.
„ 201 „ 5 von unten:	ballot is held *statt* ballot si held.
„ 202 IV:	Representative Members *statt* Representation members.
„ 202 Zeile 5 von unten:	to be framed *statt* yo be framed.
„ 204 „ 7:	will be to *statt* will to.
„ 204 Überschrift VII:	Conferences. *statt* Conferences [1]/. und (Eighth day *statt* (Eight day.
„ 204 Zeile 6 von unten:	is too intricate *statt* is to an intricate.
„ 205 „ 12:	Majesty's *statt* Mayesty's.
„ 205 „ 16/17:	India as an integral part *statt* Indias an Integral part.
„ 205 „ 12 von unten:	to receive *statt* to recive.
„ 206: Zur erst. Überschrift hinzuzufügen (The Hon. Srinivasa Sastri).	
„ 206 Zeile 16:	They are *statt* they are.
„ 206 „ 17:	We come *statt* we come und We realize *statt* we realize.
„ 206 „ 9 von unten:	of the Indian constitution *statt* of Indian ...
„ 206 „ 6 von unten:	great part *statt* great par.
„ 206: Zur Überschrift	Personal Position zu ergänzen: (Maharaja of Alwar).

Seite 207 Zeile 8 einzufügen	zwischen Princes und and: and have been invited to work here by the Government of India
„ 207 „ 10:	nevertheless *statt* nvertheless und Order *statt* order.
„ 207 „ 16 einzufügen	zwischen hope und being: that my successor at the next one will be even more fortunate in
„ 207 „ 22:	purview *statt* pourview.
„ 207 „ 23:	treading *statt* treating.
„ 208 „ 5:	great *statt* grat.
„ 208 „ 12:	it has been *statt* is has been.
„ 208 „ 12 von unten:	Secretary of State for India *statt* Secretary of State für India.
„ 209 „ 13:	greatly *statt* gratly.
„ 209 „ 21:	legislation *statt* legislatien.
„ 209 „ 28:	the obligations *statt* he obligations.
„ 209 „ 5 von unten:	agree *statt* agrec.
„ 211:	Die Ratifikationsurkunde, die auf S. 211 Z. 7 abbricht, ist fortgesetzt auf S. 226 Z. 15.
„ 211 „ 10:	made no attempt *statt* made attempt.
„ 211 „ 14:	but they are *statt* they are.
„ 211 „ 15:	an indication *statt* a indication.
„ 211 „ 21/22:	draftsman *statt* draftmen.
„ 212 unter 3. (b):	force for the time *statt* force the time.
„ 214 Zeile 6:	anything *statt* any thing.
„ 214 „ 10:	Senate *statt* Senat.
„ 214 „ 12 von unten:	not disqualified *statt* not, disqualified.
„ 215 (2) Zeile 4:	prorogue *statt* pronogue.
„ 215, 11. Zeile 3:	president *statt* prsident.
„ 216 unter 15. Zeile 2:	order *statt* orders.
„ 216 unter 18. Zeile 1:	money bill will *statt* money will.
„ 216 unter 19. Zeile 3:	returned *statt* retourned.
„ 217 unter 20. (II) Z. 2:	deemed *statt* deemet.
„ 217 unt. 20. (III) Z. 2:	is not *statt* ist not.
„ 217 unter 21. (I) Z. 3:	Governor-General *statt* General-Governor.
„ 217 Zeile 3 von unten:	return *statt* retourn.
„ 218 Zeile 1:	returned *statt* retourned.
„ 218 unter 25:	Command-in-chief *statt* Comand-in-chief.
„ 219 unter 29:	be appointed *statt* appoint.
„ 221 unter 45:	Executive *statt* Execrtive.
„ 221 unter 49 (III):	consuls *statt* conculs.
„ 225 Zeile 10:	pointed out *statt* pointed sub.
„ 226 Zeile 12:	grave *statt* grvae.
„ 226:	Die letzten beiden Absätze sind Fortsetzung der Ratifikationsurkunde von S. 211.

Inhalt.

Kapitel I.

Historische Grundlagen.

§ 1.

Von der Gründung der Ostindischen Kompanie bis zum Erlaß des Regulating Act 1773.

Seit Vasco de Gamas Weltumseglung im Jahre 1498 hatten sich die Portugiesen an verschiedenen Punkten der indischen Westküste und der indomalayischen Inselwelt festgesetzt. Obwohl ein päpstliches Privileg den König von Portugal als „Herrn der Schiffahrt, der Eroberungen und des Handels mit Ätiopien, Asien, Persien und India“ anerkannt hatte, die protestantischen Mächte, die Niederlande und England, kehrten sich nicht an dieses Vorrecht; sie waren entschlossen, mit Umgehung Lissabons in unmittelbarer Verbindung mit den Ursprungsgebieten der Gewürze und anderer Kostbarkeiten in Verbindung zu treten, zumal da Portugal seit 1580 unter die Oberhoheit ihres grimmigsten Feindes, der spanischen Könige, geraten war [1]).

Die Vernichtung der Armada (1588) bildete die Voraussetzung für die niederländischen wie für die englischen Versuche, den Seeweg nach Indien zu erschließen. In die Ausgangsjahre des Jahrhunderts fallen die ersten Vorstöße der Holländer gegen das spanisch-portugiesische Handelsmonopol im Osten. In England ist man zwar Hollands politischer Freund, aber im Handel sein Rivale; man ist nicht gewillt, die indische Domäne den Niederländern kampflos einzuräumen [2]).

So wird am 24. September 1599 durch die Merchants of London unter Vorsitz des Lord Mayors die Gründung einer Vereinigung zur Errichtung direkter Handelsbeziehungen mit Indien beschlossen. Da die politische Spitze der Aktion naturgemäß gegen Spanien gerichtet ist, hemmen Friedensverhandlungen mit Spanien, die

[1]) Zum folgenden vor allem Ilbert, Government of India, 1922; ferner Lyall, Rise and Expansion; Smith, Oxford History of India; Sapre, a. a. O. Aber auch die gute Übersicht im Montford-Bericht p. 52 ff. Ferner Archbold, 1926, Outlines ...

[2]) Ilbert, a. a. O. p. 4.

eben zu dieser Zeit von der Krone eingeleitet werden, die Verleihung des königlichen Privilegs: erst 15 Monate später wird die Charter erteilt, durch die unter der Leitung des Grafen Cumberland 215 „Knights, Aldermen and Burgesses“ als „Governor and Company of Merchants of London Trading with the East Indias“ privilegiert werden. Die Verfassung der Kompanie entsprach im wesentlichen der der anderen handeltreibenden Gesellschaften der Gründungszeit. Das Handelsprivileg wird für 15 Jahre gewährt, und zwar „by sea in and by such ways and passages already found out or which hereafter shall be found out and discovered ... into and from the East Indies in the countries and parts of Asia and Africa and into and from all the islands, ports, havens, cities, creeks, towns and places of Asia and Africa and America, or any of them, beyond the Cape of Bona Esperanza to the Straights of Magellan“. Im übrigen hatte die Generalversamlung (General Court) der Kompanie die Befugnis, sich innerhalb der durch das englische Recht gesteckten Grenzen eigene Statuten zu geben: auch eine gewisse strafrechtliche Normierung zur Aufrechterhaltung der Ordnung gehört zu ihrer Kompetenz. Sie darf: „make, ordain and constitute, such and so many reasonable laws, constitutions orders and ordinances, as to them or the greater part of them being then and there present, shall seem necessary and convenient for the good government of the same Company, and of all factors, masters, mariners and other officers, employed or to be employed in any of their voyages, and for the better advancement and continuance of the said trade and trafic.“—„They might also impose such pains, punishments, and penalties by imprisonment of body or by fines and amerciaments as might seem necessary or convenient for observation of these laws and ordinances. But their laws were to be reasonable and not contrary or repugnant to the laws, statutes or customs of the English Realm.“ [3]).

In der Verfassung liegt zu dieser Zeit bereits die spätere Organisation der Kompanie im Keim beschlossen. Deshalb ist es von Bedeutung, sie wenigstens in ihrem Umriß zu charakterisieren. Die Leitung der Kompanie liegt bei dem Gouverneur und 24 „committees“ [4]), die jährlich vom „Court General“ gewählt werden. Diese 24 committees treten ebenfalls in einer Art Verwaltungsratssitzung (Court of committees) zusammen, in der wohl die für die Geschäftsleitung verbindlichen Beschlüsse gefaßt werden. Bezeichnend für

---

[3]) Ilbert, 1922, p. 5.
[4]) Sie sind übrigens Einzelpersonen, nicht etwa Ausschüsse.

die Charter ist das Fehlen jeglicher Bestimmung über Kapital und die Beziehungen zwischen der Einlage des Mitgliedes und seinem Stimmrecht. Formal wird jedenfalls der Charakter einer Personalgesellschaft gewahrt.

Grundsätzlich hatte jedes Mitglied für eine „Reise" einen Beitrag zu leisten, der zur Gutschrift gebracht wird, ohne daß eine bestimmte Höhe der Einlage festgesetzt wird. Nichtzahlung bis zu einem vereinbarten Datum bewirkt „removal and disenfranchisement" des Mitglieds. Im übrigen herrscht gleiches aktives und passives Stimmrecht — was natürlich nicht ausschließt, daß in praxi für die Ämter im wesentlichen die kapitalkräftigsten Persönlichkeiten bestimmt werden. Die Handelsprivilegien der Kompanie kommen nicht nur den eigentlichen Members zugute, sondern ebenso deren Söhnen vom 21. Lebensjahr an, ihren Gehilfen, Lehrlingen und Bedienten. Zu dieser Zeit pflegt die Aufnahme neuer Mitglieder [5]) im allgemeinen auf dem Wege über die Gehilfenschaft zu geschehen, jedoch können auch „andere" zugelassen werden: damit ist durch eine „außerordentliche" Durchbrechung des demokratischen Prinzips der Gesellschaft kapitalkräftigen Bewerbern eine offene Tür gelassen.

Wie oben bereits ausgeführt, ist das wesentliche Privileg der Gesellschaft das ausschließliche Recht, innerhalb festgesetzter Grenzen Handel zu treiben. Die Folgezeit zeigt das Bild eines anfangs gütlichen, späterhin feindlichen Wettbewerbs zwischen der englischen und der holländischen Kompanie, deren Privilegien die gleichen Gebiete umfassen.

Will man die Satzungsgewalt der Kompanie in ihrem vollen Umfang begreifen, so muß dies aus den Zeitbedingungen und den Zwecken des Unternehmens geschehen [6]). Zur Durchführung der Gesellschaftsordnung zur See und dem fernen Osten bedarf es autoritativer Gewalt: so erläßt die Gesellschaft strafrechtliche Bestimmungen und nimmt die Ausübung richterlicher Funktionen in eigene Hand.

Auf dieser Grundlage gehen schon zu Anfang der Entwicklung einschneidende Veränderungen im Gesellschaftskörper vor sich. Während bis 1612 das Mitglied zu jeder einzelnen Handelsunternehmung seinen Beitrag steuert und dem Anteil entsprechend an

---

[5]) Zu diesem und dem Vorausgehenden vgl. statt aller Ilbert, 1922, p. 6 ff.

[6]) Im wesentlichen geht die „power of making laws and ordinances" nicht über den Rahmen der üblicherweise städtischen Korporationen verliehenen Befugnisse hinaus.

der „Beute“ teilnimmt [7]), fließen von diesem Jahre an die Einlagen in einen joint stock — die „regulated company“ wird zur „joint stock company“. Im übrigen ist 1609 das Privileg auf „ewige Zeiten“ verlängert worden, allerdings — und das muß betont werden — unter Vorbehalt einer dreijährigen „Kündigung“, falls sich Nachteile für die Nation herausstellen sollten.

Ein erheblicher Zuwachs hoheitlicher Rechte für die Kompanie bedeutet das Zugeständnis der Krone (1615), ihr nach Gutdünken auf ihren Expeditionen die Aufrechterhaltung der Disziplin nach Kriegsrecht zu übertragen.

Es ist hier nicht möglich, das politische Schicksal der Kompanie in der Folgezeit im einzelnen zu verfolgen; sie ist vor allem mit den Kämpfen gegen die holländische Rivalin ausgefüllt, zu denen die unerwünschte Konkurrenz einer weiteren englischen Gesellschaft hinzutritt. Unter Cromwell erfolgt (1657) die Verschmelzung mit dieser, der „Courten's Association“ [8]). Ein wichtiger Abschnitt in der Rechtsentwicklung ist das Jahr 1661: die neuerteilte Charter Karls II. bedeutet die formale Ausgestaltung und Anerkennung des Kapitalprinzips; je 500 £ Einlage gewähren ein Stimmrecht. Auf der anderen Seite werden einige Grundsätze für die Organisation des indischen Landerwerbs aufgestellt. Der Gesellschaft wird die Gewalt über ihre Befestigungen zugesprochen, für die Verwaltung soll sie Gouverneure und sonstige Beamte bestellen, denen die zivile und Strafgerichtsbarkeit „according to the laws of this Kingdom“ aufgetragen ist. Auch die rechtlichen Grundlagen der Militärgewalt der Kompanie sind hier normiert. Sie soll Kriegsschiffe unterhalten dürfen, Kommandanten und Offiziere ernennen „to continue or make peace or war with any people that are not christians“. Im übrigen wird die umfassende Disziplinar- und Strafgewalt der Kompanie gegenüber ihren Angestellten neu bestätigt und klargestellt [9]).

Die Kompanie hatte zunächst festen Fuß in Madras gefaßt, wo 1640 das Fort St. George errichtet wurde. 1667 trat als Neuerwerb an der Westküste Bombay hinzu, das die portugiesische Gemahlin des Königs in die Ehe einbrachte — der es seinerzeit der Kompanie übergab „as of the Manor of Greenwich in free and common soccage“ [10]). Das gleiche königliche Privileg schafft die Grundlage einer Armee in Indien und erweitert andererseits die Rechts-

---

[7]) „Separate voyages system.“
[8]) Ilbert p. 16.
[9]) Ilbert p. 17.
[10]) Horovitz p. 4 und Ilbert p. 18; V. Smith p. 339.

setzungskompetenzen der Kompanie beträchtlich im Hinblick auf die Notwendigkeiten der Verwaltung neuerschlossenen Gebietes. In Wahrheit bereitet sich hier die Umwandlung der Kompanie aus einer bloßen Handelsgesellschaft in eine Gebietskörperschaft vor. Mit Folgerichtigkeit knüpft sich daran die Anerkennung weiterer Funktionen: die Verleihung der Münzgerechtigkeit (1677), die formale Bestätigung des jus belli ac pacis, der Ausbau einer ordentlichen Gerichtsorganisation sind die einzelnen Stufen dieser Entwicklung.

Die Charter von 1683 gibt der Kompanie die festumrissene Kompetenz [11]) „to declare and make peace and war with any of the heathen nations being natives of the parts of Asia and America mentioned“ und „to raise, arm, drain and muster such military forces as to them seem requisite and necessary ...“. Es ist hier nicht möglich, dem verwaltungsmäßigen Ausbau der indischen Institutionen, vor allem der Gerichtsorganisation, nachzugehen: dies würde eine grundsätzliche Untersuchung der kolonialen Entwicklung voraussetzen, die etwa unter dem Leitgedanken des Übergangs von regionaler Autokratie zu funktioneller Bürokratie zu erfolgen hätte, oder m. a. W. die allmähliche Scheidung zunächst von Judikatur und „Regierung“, später auch von Exekutive und Legislative nachzuweisen hätte.

Die Grundtendenz nach der Revolution von 1688 wird das Bestreben nach Ausbau der territorialen Basis des Regimes, wie es sich in einer Resolution des Jahres 1688 widerspiegelt [12]). Ein Hindernis auf diesem Wege bedeutet zunächst die Gründung der „New Company“, einer neuen Gesellschaft zur Erschließung des Handels mit Indien. Nach langen und bewegten Kämpfen endet die Rivalität der beiden Gesellschaften, die anfänglich konkurrierende Privilegien geführt haben, mit ihrer Fusion im Jahre 1702, deren endgültige Wirkung allerdings erst 1709 eintritt. Die Zwischenzeit ist erfüllt von einer Reihe finanzieller Praktiken, bei denen die Krone der tertius gaudens ist [13]).

Das folgende halbe Jahrhundert ist für die verfassungsgeschichtliche Betrachtung nicht sehr fruchtbar, begreift man darunter das Aufsuchen der jeweiligen organisatorischen Grundsätze. Eine Reihe von städtischen Selbstverwaltungen werden gegründet [14]). Die Rechtspflege erfährt Zuständigkeitserweiterun-

[11]) Ilbert p. 19/20.
[12]) Ilbert p. 24.
[13]) Ilbert p. 27—31.
[14]) Z. B. Madras, Bombay, Calcutta, 1726.

gen [15]) usw. Im übrigen ist das politische Geschehen der Zeit erfüllt von den französisch-englischen Kämpfen um die Vorherrschaft, vor allem im Süden des Landes. Der schließliche Sieg der englischen Kompanie unter der Führung der Clive and Lawrence bringt die endgültige territoriale Konsolidierung der englischen Herrschaft. Das Jahr 1765 kann als Beginn einer neuen Periode angesehen werden [16]). In diesem Jahr kehrt Clive aus England zurück und tritt mit außerordentlichen Vollmachten sein Amt als Gouverneur von Bengalen und Oberbefehlshaber der indischen Truppen an. Sein Bestreben ist, wie Ilbert es ausdrückt [17]), „to obtain the substance though not the name of territorial power". Dieser Plan verwirklicht sich in einem überaus wichtigen Abkommen. Die ostindische Kompanie erwirbt vom Moghul Shah Ala am 17. August 1765 den Diwani [18]), die Verwaltung der Einkünfte von Bengalen, Bihar und Orissa [19]). Formalrechtlich wird damit die Kompanie höchster Steuereinnehmer des Moghuls in diesen Gebieten. Materiell entwickelt sich daraus ein Dualismus von Gewalten — der Militär- und Finanzhoheit der Kompanie steht gegenüber die Gerichtshoheit des Nawab, die ebenfalls im Namen des Kaisers ausgeübt wird.

§ 2.

Stufenweise Erweiterung der Staatsaufsicht bis zur Übernahme der Regierung durch die Krone.

Von nun an vollzieht sich ein Wandel in der Natur der britischen Herrschaft, der dem Übergang vom „dominium" zum „imperium" vergleichbar ist. Nicht zuletzt manifestiert sich dieser Wandel in der Abgabenwirtschaft, die von nun an allmählich reorganisiert wird [20]). Die glänzenden wirtschaftlichen Ergebnisse

---

[15]) besonders durch die Charter von 1753.

[16]) Vgl. Ilbert p. 37.

[17]) Derselbe p. 38.

[18]) Vgl. Thakore a. a. O. p. 20; Ilbert p. 38.

[19]) Dies Orissa ist nicht mit dem heutigen zu verwechseln, — es entspricht dem heutigen Distrikt Midnapur in Bengalen.

[20]) Dazu die kennzeichnenden Ausführungen im Round Table 72, a. a. O. p. 687, unter „Transition from Commerce to Government": „The most fundamental and original reform made by the British administrators was in the sphere of revenue. In the theory of the East the position of ruler and landowner was scarcely distinguished. The ruler was legally entitled to get all he could get from the land. A good ruler was one who left the cultivators a fair subsistence by restricting expenditure of his own establishment . . ."

dieser Jahre — vornehmlich für die aus Indien nach England heimkehrenden „Nabobs“ — erregen jetzt das politische Interesse für Indien im höchsten Maße. Gleichzeitig beginnt man sich über die ungeheure Machterweiterung der Kompanie in England auch um ihrer rechtlichen Tragweite willen zu beunruhigen. So kommt es zu der Gesetzgebung des Jahres 1767, durch die den Mißbräuchen des Stimmrechts, wie sie in der Kompanie um sich gegriffen hatten, zu Leibe gegangen wird: das Aufsichtsrecht des Staates wird infolge des gebieterischen Drucks der öffentlichen Meinung energisch ausgeübt [21]). Es erfolgt die staatliche Anerkennung der territorialen Erwerbungen der Kompanie. Dafür verpflichtet sich diese während zweier Jahre (1767—1769) jährlich 400 000 £ Abgaben zu zahlen. Auch die folgenden staatlichen Maßnahmen zielen auf eine möglichst gründliche finanzielle Beteiligung an den vermeintlich riesigen Einnahmen der Gesellschaft. Es war jedoch nur die maßlose Bereicherung einzelner Angestellter, die die ungesunde Finanzlage verdeckt hatte. Als dies schließlich 1772 infolge des Defizits von 1 293 000 £ klar wurde, führte die parlamentarische Untersuchung der Sachlage zu scharfen Eingriffen in die laufenden Geschäfte und zu den beiden Gesetzen des Jahres 1773, von denen das eine [22]) durch eine Anleihe dem wirtschaftlichen Ruin der Kompanie Einhalt zu tun suchte — wobei die Krone gleichzeitig wichtige finanzielle Kontrollrechte für sich sicherte —, während das andere [23]) unter dem Namen des Regulating Act eine grundlegende Neuregelung des Regierungssystems zustande brachte. Bisher hatte die Organisation der Verwaltung noch immer auf dem Gesetz von 1698 (mit den Abänderungen von 1767) beruht. Das Home Government bestand aus den Court of Directors und dem General Court of Proprietors. Das Stimmrecht im General Court of Proprietors hatte jeder Aktionär mit 500 £ Mindestanteil, während 2000 L Anteil erst zum Direktor qualifizierten, deren es 24 gab [24]). Die indische Regierung in den drei Präsidentschaften lag in der Hand der Gouverneure und ihres Rates. Ihre Ernennung stand einem Ausschuß der Kompanie zu, der sich aus ihren höchsten Angestellten zusammensetzte. Damit ist das Ratssystem vorgezeichnet, wie es sich durch die ganze Entwicklung des indischen Gemeinwesens in zahlreichen Varianten bis heute erhalten hat: jedenfalls ist schon in dieser Zeit der Gouverneur in der Ausübung der Hoheitsrechte nicht unbeschränkt,

---

[21]) Geo. III, c. 48; Geo. III, c. 49; Geo. III, c. 56, 57.
[22]) 13 Geo. III, c. 9.
[23]) 13 Geo. III, c. 63. — Vgl. zum folgenden Archbold, a. a. O. p. 65 ff.
[24]) Ilbert p. 42. — Vgl. S. 4.

da alle Beschlüsse mit der Mehrheit der Ratsstimmen zu fassen sind.

Das neue Gesetz schränkt zunächst den Kreis der Stimmberechtigten ein: die Stimmrechtsqualifikation beträgt 1000 £ Anteil und mindestens zwölfmonatige Inhaberschaft. Die Amtszeit der Direktoren, die bisher jährlich gewählt wurden, wird auf vier Jahre verlängert [25]). Vor allem aber — und hier liegt der entscheidende Schritt zur Schaffung einer Zentralgewalt in Indien — wird für die Präsidentschaft von „Fort William in Bengalen" ein Generalgouverneur mit vier Räten eingesetzt. In seine Zuständigkeit fallen fortan

> die zivile und militärische Verwaltung dieser Präsidentschaft,
> die gesamte Verwaltung aller Erwerbungen und Einkünfte in den Königreichen Bengalen, Bihar und Orissa „in like manner as they were or at any time theretofore might have been exercised by the president and council or select committee [26]) in the said kingdoms" [27]).

Obwohl ein Hinweis auf die Hoheitsrechte der Krone bezüglich der Territorien bezeichnenderweise unterbleibt, ist mit dem Generalgouverneur, der sein Amt von der Krone erhält, zum ersten Male eine unmittelbar vom Staat ernannte Person mit der Wahrnehmung der Hoheitsrechte in Indien betraut [28]). Nach Ablauf der ersten Verwaltungsperiode soll allerdings die Bestallungsgewalt (patronage) wiederum auf die Kompanie übergehen: eine Bestimmung, die deutlich besagt, wie wenig geneigt man noch ist, sich mit der unmittelbaren Übernahme der indischen Territorien zu belasten.

Im übrigen bleibt die Geschäftsordnung für den Governor in Council die alte: maßgeblich ist die Majorität der bei der Ratssitzung erschienenen Mitglieder. Die Kontrolle des Generalgouverneurs über die übrigen Präsidentschaften wird in ihren Grund-

---

[25]) Im übrigen herrscht ein System der Ergänzungswahlen — ein Viertel der Zahl wird jährlich erneuert —, das eine seltsame Ähnlichkeit mit der Verfassung des amerikanischen Senats zeigt.

[26]) Eine Schöpfung Clives, die in Bengalen an Stelle des allzu schwerfälligen Council getreten war.

[27]) Ilbert p. 45.

[28]) Der erste Generalgouverneur ist Warren Hastings, dessen Amtszeit auf fünf Jahre festgesetzt wird, eine Regel, die ohne ausdrückliche gesetzliche Bestimmung bis heute für die Amtsdauer des Vizekönigs bestimmend geblieben ist.

zügen festgelegt. Im Ergebnis bringt sie die Konzentrierung der außenpolitischen Entscheidungen in der Zentrale [29]).

Die Beziehungen zu dem Home Government und dieses selbst erfahren eine gründliche Neuordnung. Der Generalgouverneur und sein Rat werden der unmittelbaren Aufsichtsgewalt des Court of Directors unterstellt, den sie ständig politisch informiert zu halten haben. Die Aufsicht durch die Krone ist gegliedert in

a) die finanzielle — sie wird von der Treasury, dem Finanzministerium, vorgenommen.

b) die allgemeine politische, die einem besonderen Staatssekretär übertragen wird.

Allerdings werden diese Befugnisse in verhältnismäßig loser Form ausgeübt: Kopien des offiziellen Schriftwechsels (Despatches) werden den betreffenden Ressorts automatisch zugeleitet [30]).

Auf die tiefgehenden Änderungen, die sich zu dieser Zeit im Aufbau des Gerichtswesens vollziehen, kann hier leider nicht eingegangen werden, — es genüge der Hinweis, daß ein oberster Gerichtshof in Fort William errichtet wird, dessen Rechtsprechung alle auf den Territorien der Kompanie ansässigen britischen Untertanen unterstehen [31]) [32]), nachdem bereits durch Hastings zwei Obergerichte der Kompanie in Calcutta gegründet waren: für Zivil- (Sadar-Diwani-Adalat) und Strafsachen (Sadar-Nizamat-Adalat) [33]). Die Berufung gegen die Entscheidungen des königlichen Gerichts geht an den King-in-Council.

Die Gesetzgebungsgewalt ruht beim Generalgouverneur und seinem Rat; er soll „make and dissue such rules, ordinances, and regulations for the good order and civil government of the possessions of the Company", die mit den Gesetzen des Reiches in Einklang stehen [34]). Diese Vorschriften sollen jedoch erst Wirksamkeit

---

[29]) Es handelt sich dabei nicht allein um militärische Maßnahmen, sondern wesentlich auch um die Verträge mit den einheimischen Fürsten die häufig wichtige Handelsabmachungen enthalten.

[30]) Ohne daß sich vorläufig ein eigentliches Anweisungsrecht feststellen ließe.

[31]) Ilbert p. 47; Encyclopedia of the Laws of England II, 404.

[32]) Mit gewissen Einschränkungen, die sich z. B. auf die Person des Generalgouverneurs und der Räte beziehen, sowie Erweiterung der Zuständigkeit auf Inder in gewissen Fällen. — Über die allgemeinen Schwierigkeiten in Verbindung mit dem Wandel der Gerichtsbarkeit vgl. Archbold, a. a. O. p. 71 ff.

[33]) Encycl. II, 404; Sapre p. 22. Aus diesem Nebeneinander resultieren begreiflicherweise eine Reihe von Kompetenzstreitigkeiten zwischen Kompanie- und Königsgericht.

[34]) Ilbert p. 49.

erlangen, nachdem sie die Zustimmung des Obersten Gerichtshofes gefunden haben und in dessen Register eingetragen sind [35]). Letztlich steht dem King-in-Council das Vetorecht zu — aus diesem Grunde müssen die Gesetze dem Staatssekretär eingereicht werden.

Dies Ineinandergreifen von Legislativgewalt des Generalgouverneurs und Judikatur der Krone führt infolge der mangelnden Klarheit der gesetzlichen Bestimmungen [36]) zu den höchsten Unzuträglichkeiten [37]). Ersichtlich beruht die Maßnahme auf der Lehre der Gewaltentrennung, die gerade zu dieser Zeit in Europa Bedeutung gewinnt: so wird das königliche Gericht der Legislativgewalt der Kompanie zur „Balance" gegenübergestellt.

1781 wird ein Gesetz erlassen, das den Generalgouverneur im Rat ermächtigt, von Zeit zu Zeit Vorschriften für die Provinzialgerichte und Räte zu erlassen. Gestützt auf dies Gesetz, das nicht auf die Registrierung durch den Supreme Court verweist (sondern die Nachprüfung durch den Court of Directors den Secretary of State und den King-in-Council vorsieht), übergeht in der Folgezeit die indische Regierung die Zuständigkeit des obersten Gerichts, wiewohl die Verfassungsmäßigkeit der so zustande gekommenen Vorschriften noch einige Zeit zweifelhaft erscheint [38]).

Diese Übergangszeit erscheint charakterisiert durch jene eigenartige Doppelstellung, in der sich die Kompanie seit Erlangung des Diwani befindet [39]): auf der einen Seite erfolgt die Ausübung des Diwani im Namen des Moghuls — noch liegt keine Annexion vor [40]) —, sondern eine Aufteilung der Funktionen der Staatsgewalt zwischen Herrscher und Kompanie [41]); andererseits besteht die Kompanie als Körperschaft des englischen Rechts. Aus dieser Doppeltheit, der Durchkreuzung und Durchdringung zweier heterogener politischer Wesenheiten ist in der Folgezeit die Entstehung

---

[35]) Nach dem Vorbild der Funktion des französischen Parlament ebenso wie auch noch heute die Gesetze für die Kanalinseln bei den englischen Gerichten registriert werden müssen.

[36]) Die Zweideutigkeit entspringt wohl hauptsächlich der Neigung, formell keine einschneidenden Neuerungen eintreten zu lassen.

[37]) Vgl. Lyall p. 179 ff.; Ilbert p. 51 f.; Sapre p. 35 f. und andeutungsweise Thakore p. 30 f.

[38]) Die Anerkennung erfolgt durch 37 Geo. III, c. 142, sect. 8.

[39]) worauf Ilbert (p. 52) gut hinweist.

[40]) Für diesen Fall die Entschließung des Unterhauses vom 10. Mai 1773, worin die Gebietshoheit des englischen Staates für zukünftige Erwerbungen nachdrücklich festgestellt wird.

[41]) „The attributes of Sovereignty had been divided", Ilbert a. a. O. In Wahrheit muß man in dieser Zeit die Kompanie formell als Organ des Moghulreichs bezeichnen.

eines absolutistischen Regimes in englischem Gewande zum guten Teile zu begreifen.

Inzwischen hatten zwei Ausschüsse des Unterhauses [42]) (seit 1781) Untersuchungen über die indischen Zustände mit recht ungünstigem Ergebnis angestellt, die in der East India Bill von Fox (1783) ihren Niederschlag fanden: dem Parlament sollte durch Ernennung einer Kommission an Stelle von Court of Directors und Court of Proprietors fortan der maßgebliche Einfluß gesichert werden. Innerpolitische Kämpfe brachten den Gesetzesvorschlag zu Fall. Fox' Gegner und Nachfolger, Pitt, verfolgte im Grunde das gleiche Ziel. Sein Gesetz von 1784 ruft die „Commissioners for the Affairs of India" ins Leben, die von nun ab unter dem Namen des „Board of Control" [43]) die Staatsaufsicht über die Kompanie ausüben werden.

Dies Organ beherrscht durchaus die künftige englische Leitung der indischen Regierung bis zum Untergang der Kompanie. Seine Zusammensetzung ist deshalb von größter Bedeutung. Es sind sechs Kommissare vorgesehen, darunter der Chancellor of the Exchequer (Finanzminister); ein zweiter Staatssekretär und vier weitere Private Councilors, deren Bestellung durch den König „during pleasure" erfolgt. Ihr Amt ist „to superintend, direct and control all acts, operations and concerns which in anywise relate to the civil or military government or revenues of the British territorial possessions in the East Indies" [44]).

Zu diesem Zweck haben sie Einblick in die „Geschäftsführung" der Kompanie, vor allem in die gesamte Korrespondenz mit der Regierung in Indien [45]). Die Tätigkeit des Board of Control beschränkt sich jedoch nicht auf negative Aufsicht, sie wird zu aktiver Mitwirkung, die in Genehmigung, Nichtgenehmigung, Abänderung der Verfügungen des Board of Directors, ja im Notfall selbst in der selbständigen Handhabung der Verfügungsgewalt zum Ausdruck kommt. Die Präponderanz des Board of Control wird in besonderer Weise hervorgehoben durch die Schaffung eines geheimen Ausschusses des Direktoriums, des Committee of

---

[42]) Montford Report p. 25, Sapre p. 39 ff.

[43]) Lyall p. 27; Thakore p. 35; Smith p. 551; Montford Report p. 26; Sapre p. 42; Ilbert p. 63; Archbold p. 84 ff.; Seton p. 13 ff.

[44]) Ilbert p. 63.

[45]) Eine offizielle Verbindung zwischen Board of Control und indischer Regierung besteht nur durch Vermittlung der Direktoren: jedoch wurde stets eine „private" Korrespondenz durch den Präsidenten des Board of Control aufrechterhalten. Vgl. Lee-Warner, Life of Dalhousie I p. 107, zit. bei Seton p. 86 Anm.

Secrecy (drei Mitglieder): Anweisungen, die der Board of Control aus politischen Gründen geheimzuhalten wünscht, werden durch diesen Ausschuß unter Umgehung des „Plenums“ unmittelbar dem Generalgouverneur übermittelt. Auf diese Weise können in wichtigen Fällen nach dem Ermessen des Board of Control die Rechte der Kompanie schlechthin außer Kraft gesetzt werden.

Auf der anderen Seite büßt der Court of Proprietors, die Generalversammlung der Kompanie, weiter an Einfluß ein. Beschlüsse des Court of Direktors, die die Billigung des Board of Control gefunden haben, sind nicht mehr anfechtbar [46]). So entgleitet der Kompanie Stück für Stück die Autonomie [47]).

Auch auf die Regierung in Indien erstreckt sich die Reform. Vor allem wird die Aufsicht des Generalgouverneurs über die beiden anderen Präsidentschaften (Madras und Bombay) gestärkt und erweitert auf „all such points as relate to any transactions with the country powers, or to war, creek or peace or to the application of the revenues or forces of such presidencies in time of war“. Wiederum wird dabei die Bedeutung der Zentralgewalt hervorgehoben. Zusehends vollzieht sich ihre Konsolidierung, die aus der Periode koordinierter Faktoreien mit ihrer „Hausverwaltung“ (also einer Zeit vorwiegend kommerzieller Politik) in die Periode einer staatsrechtlich durchgebildeten Organisation (mit dem stärkeren Hervortreten der Kulturpolitik, wie sie etwas später von Macaulay vertreten wird) allmählich hinüberführt.

Demgegenüber wird als Gegengewicht gleichzeitig die militärische und politische Kontrolle des Board of Directors gesichert und in ihren Kompetenzen klargelegt. Hand in Hand mit der Erneuerung der Aufsichtsbestimmungen gehen Eingriffe in die innere Struktur des indischen Regimes. Die Anzahl der Ratsmitglieder des Generalgouverneurs wird auf drei herabgesetzt, denen der Oberbefehlshaber von Amts wegen zugehört. Parallele Bestimmungen regeln die Regierung der übrigen Präsidentschaften. Hervorzuheben ist noch, daß der Generalgouverneur mit Zustimmung der Krone, ebenso die Gouverneure, der Oberbefehlshaber, sowie die Räte vom Board of Directors ernannt werden, während ihre Entlassung auch durch die Krone erfolgen kann.

[46]) a. a. O. p. 63/64.

[47]) Wie bei jeder Korporation des öffentlichen Rechtes bringt die Erweiterung ihrer Aufgaben und ihres Interessenkreises verstärkten Zugriff des Staates — ein rechtsgeschichtlicher Vorgang, der ebenso wie in den Körperschaften mit innerstaatlichem Wirkungskreis, vor allem auch bei ähnlichen Kolonialgesellschaften wiederkehrt — man denke etwa an die Kongo-Gesellschaft.

Schon im Jahre 1786 (beim Amtsantritt von Lord Cornwallis) erfolgt ein weiterer Schritt auf dem Wege der Stärkung der Zentralgewalt in Indien: der Generalgouverneur wird ermächtigt, in besonderen Fällen einen Mehrheitsbeschluß des Councils außer acht zu lassen und auf eigene Verantwortung zu verfügen (overriding power)[48]. Das Erfordernis der königlichen Zustimmung bei der Ernennung des Generalgouverneurs wird fallen gelassen, was jedoch wegen des vorbehaltenen Amtsentsetzungsrechts ohne besondere praktische Bedeutung bleibt[49].

Die Erneuerung der Charter im Jahre 1793[50]) bringt formell keine Verfassungsänderungen von Bedeutung. Das ausschließliche Handelsprivileg der Kompanie wird um weitere zwanzig Jahre verlängert. Formellrechtlich ist es belanglos, daß der First Commissioner des Board of Control zum Präsidenten ernannt wird[51]. Da jedoch gleichzeitig das Erfordernis fällt, daß außer dem Präsidenten zwei weitere Commissioners Angehörige des Privy Council sein müssen[52]), gewinnt diese Tatsache Bedeutung. Von nun an ruht die Gewalt des Board im wesentlichen bei dem Präsidenten (der durch sein Ministeramt starken Rückhalt hat), da die übrigen Mitglieder zu Parteifunktionären herabsinken. Auch hier spielt sich — seltsamer Parallelismus mit der Regierung in Indien — ein ähnlicher Konzentrationsprozeß ab, der eine Autokratie begünstigt[53]. Insofern ist die Bedeutung dieser Gesetzgebung für den Verfassungswandel in der Folgezeit nicht zu unterschätzen.

Die Charter von 1813[54]) brachte einschneidende Veränderungen im Status der Kompanie und im Aufbau des indischen Verwaltungssystems. Seit langem waren Vorstöße in der englischen

---

[48]) Ilbert.

[49]) Lyall p. 218; Ilbert p. 67.

[50]) 33 Geo. III, c. 52.

[51]) Vor allem Sapre p. 46/47.

[52]) auch können der Präsident und der Commissioner Parlamentarier sein, vgl. Archbold p. 92 f.

[53]) Es ist nicht ohne Bedeutung, daß zu dieser Zeit die königlichen englischen Truppen, die sich neuerdings außer den Truppen der Kompanie in Indien befinden, nun auch von dieser unterhalten werden sollen: damit kommt eine Kontroverse zum Abschluß, die bereits 1788 zwischen Board of Control und Court of Directors eine Rolle gespielt hat. Von 1798 wandelt sich im übrigen der Charakter der gesamten indischen Armee immer mehr in den einer Royal Force, wie aus der Verleihung königlicher Offizierspatente zu entnehmen usw. (39 und 40); Geo. III, c. 109.

[54]) Dazu Thakore p. 39 ff.; Ilbert p. 73 ff.; Montford Rep. p. 26; Lyall p. 280 ff.; allgemein Archbold p. 97.

Öffentlichkeit mit dem Ziel gemacht worden, das ausschließliche Handelsprivileg der Kompanie endlich abzuschaffen. Vorläufig führten sie allerdings nur zu beschränkten Ergebnissen. Die 13 Regierungsvorschläge von 1813 über die Neuregelung wurden vom Parlament akzeptiert. Die Charter [55]) verlängerte das Handelsprivileg auf weitere 20 Jahre: allerdings für Indien unter Beschränkung auf den Handel mit Tee [55a]), der nachgewiesenermaßen die Haupteinnahmequelle bildete — während im übrigen das Tor für den freien kaufmännischen Wettbewerb in Indien geöffnet wird. Damit hat die erste Phase der Entkommerzialisierung des ostindischen Regimes begonnen — sie bildet, in Verbindung mit der gleichzeitigen Verpflichtung der Kompanie, ihren Handels- und politischen Haushalt fortan getrennt zu führen, den Auftakt zur formalen Loslösung der politischen Verwaltung vom wirtschaftlichen Substrat, wie sie sich endgültig erst 45 Jahre später verwirklichen wird.

Zu dieser Auffassung stimmt die Präambel des Gesetzes, worin der Kompanie die Gebietshoheit [56]) für den weiteren Zeitraum zwar bestätigt wird, jedoch ausdrücklich „without prejudice to the undoubted sovereignty of the Crown of the United Kingdom of Great Britain and Ireland in and over the same ...“ Obwohl die Souveränität der Krone bereits 1698 gewahrt worden war, hatten gewisse Streitfragen zu Ausgang des 18. Jahrhunderts wiederholt die Bedeutung des verfassungsmäßigen Vorbehalts ins politische Bewußtsein gerückt.

Die Aufsichtsgewalt des Board of Control wird erweitert und scharf abgegrenzt, obwohl die Ernennungsrechte [57]) im großen und ganzen dem Board of Directors gewahrt bleiben. Neue Vorschriften über die Militär- und Justizverwaltung, auf die in diesem Zusammenhang nicht eingegangen werden kann, sind wichtige Symptome für die endgültige Konsolidierung der britischen Herrschaft in Indien.

Der Zeitraum von 1813 bis 1833 verstreicht für die Fortbildung der politischen Einheit Britisch-Indiens ohne besondere Ereignisse. Die Bedeutung des Gesetzes von 1833 [58]) wird am besten durch die Tatsache gekennzeichnet, daß von nun an die offizielle Bezeichnung des Generalgouverneurs „the Governor General of I n d i a in

---

[55]) 55 Geo. III, c. 155.

[55a]) und zwar mit chinesischem Tee; in Indien wurde er erst später angebaut.

[56]) „possession of the territorial acquisitions“, vgl. Ilbert p. 78.

[57]) Patronage — in einigen Fällen von königlicher Zustimmung, in anderen allerdings von der des Board of Control abhängig.

[58]) 3 & 4 Will. IV, c. 85. Encycl. IV, 405; Archbold p. 104 ff.

Council“ gegenüber der bisherigen „Governor General of Bengal in Council“ lautet. Die Zentralisierung der Regierung, die, wie wir gesehen haben, aus dem früheren rechtlichen Nebeneinander erwächst, findet damit endlich ihre formale Anerkennung in dem Titel des obersten Organs. Es erweist sich als notwendig, die Gesetzgebungsbefugnisse des Generalgouverneurs im Rat klar abzugrenzen. Der Generalgouverneur soll Gesetze und Verordnungen (laws and regulations) erlassen können betreffs

a) Abänderung früherer indischer Gesetze;

b) aller in den indischen Besitzungen sich aufhaltenden Personen, für sämtliche Gerichte;

c) aller „Orte und Gegenstände“ innerhalb der besagten Territorien;

d) aller Angestellten der Kompanie innerhalb der „verbündeten Indischen Staaten“;

e) der gesamten Heeresverwaltung und der militärischen Sondergerichte.

Diesen Kompetenzen stehen folgende Einschränkungen gegenüber, die wegen der Klarheit der Entscheidung die wachsende Einflußnahme der britischen Regierung veranschaulichen; ausgenommen sollen sein

a) Gesetze, die widerrufen, abändern oder aufheben; Bestimmungen des Gesetzes von 1833 oder der früher erlassenen Militärgesetze;

b) Gesetze, die ein Prärogativrecht der Krone, die Autorität des Parlaments, die Verfassung und Rechte der Kompanie oder die Verfassung und Gesetze des Vereinigten Königreiches beeinträchtigen könnten, auf denen die Verpflichtungen der Untertanen gegenüber der Krone oder die Souveränität und Oberhoheit der Krone über die indischen Territorien beruhen;

c) Vorschriften, die ohne vorherige Genehmigung des Court of Directors gewisse Kompetenzerweiterungen in der Strafgerichtsbarkeit vornehmen.

Was die Struktur der Regierung selbst betrifft, so kann in der Erweiterung des Rates des Generalgouverneurs um ein viertes Mitglied, das einzig bei gesetzgeberischer Tätigkeit Sitz und Stimme hat, der Keim einer Funktionentrennung wahrgenommen werden [59]).

---

[59]) Erstes Law Member war Macaulay, vgl. zum vorhergehenden Ilbert p. 81 ff.; auch das Memorandum von Sir Barnes Peacock vom 3. Nov. 1859, mitgeteilt von Ilbert p. 83.

Die Charter des Jahres 1853[60]) weist — gleichsam vorgreifend — ein bedeutendes Novum auf. Die Verlängerung der „Treuhänderschaft für die Krone" erfolgt nicht wie bisher für eine bestimmte Zeitspanne, sondern „until Parliament should otherwise direct"[61]). Die gleiche Tendenz — entsprechend dem stärkeren Hervortreten der Staatsorgane im Regierungsapparat — zeigt weiterhin die Herabsetzung der Anzahl der Direktoren von 24 auf 18, von denen überdies von nun ab sechs von der Krone ernannt werden.

Auch in der indischen Regierung werden erhebliche Umbildungen vorgenommen. Die Erhebung des Generalgouverneurs auch zum nominellen Zentralorgan des Gemeinwesens India, wie die Charter von 1833 sie durchgeführt hatte, wird verwaltungstechnisch durch die Schöpfung eines besonderen Gouverneurs für Bengalen ergänzt[62]). Weiterhin wird die Ermächtigung zur Schaffung einer neuen Provinz erteilt, die als Präsidentschaft, d. h. Gouverneursprovinz wie Madras und Bombay oder Lieutenant-Governor-Provinz organisiert werden soll[63]).

Die Struktur der Regierung selbst wandelt sich weiter in der oben geschilderten Weise. Der Keim zu einer Trennung von Exekutive und Legislative entwickelt sich langsam aber stetig. Zunächst ist ein kleiner Rückschlag zu verzeichnen: Das vierte „legislative member" des Rates wird den übrigen Räten gleichgestellt, d. h. in die Exekutive miteinbezogen. Andererseits werden acht neue Mitglieder für gesetzgeberische Zwecke ernannt, so daß die gesetzgebende Körperschaft 1853 folgenden Aufbau zeigt.

Generalgouverneur
Oberbefehlshaber
vier (ordinary) Räte
der Oberrichter von Bengalen
ein Schöffenrichter (Puisne judge)
vier repräsentative (wenn auch ernannte) Mitglieder von Bengalen, Madras, Bombay und der Nordwestprovinz[64]).

---

[60]) Horne p. 53; Ilbert p. 90; Thakore p. 51 f.; Archbold p. 110.

[61]) Ilbert p. 90.

[62]) bis 1912 wird diese Ermächtigung allerdings nur durch Bestellung eines Lieutenant-Governor ausgeübt. Vgl. zum Statusunterschied beider Dodwell, a. a. O. p. 54.

[63]) Der letzteren Form wurde der Vorzug gegeben; die Provinz Punjab entstand 1859.

[64]) Das Right of Patronage, das Ernennungsrecht, wird im übrigen nunmehr dem Board of Directors entzogen, um fortan nach Vorschriften des

1854 werden — bloße Delegaturen im unmittelbaren Verwaltungsbereich des Generalgouverneurs — Hauptkommissariate eingerichtet (Chief-Commissionerships)[65]). Im Jahre 1857 bricht der Aufstand los, aus geringfügigem Anlaß entwickelt er sich zum letzten ernsthaften Befreiungsversuch des indischen Volkes auf dem Wege der Gewalt. Die Erhebung bricht zusammen dank der tätigen Hilfe einer Reihe von Fürsten und treugebliebener eingeborener Truppen[66]).

Damit beginnt die neue Ära. 1858 verkündet der Government of India Act die Übernahme der Regierung durch die Krone.

Wie schon der bisherige systematische Überblick zeigen konnte, drängt dies Ereignis keineswegs die rechtliche Entwicklung in eine neue Richtung. Es beschleunigt lediglich einen Prozeß, der ohnehin wahrscheinlich wenige Jahre später zum gleichen Ergebnis geführt haben würde. Deshalb erscheint es geboten, an diesem Punkt, wo ein merkwürdiger und vielleicht einzigartiger Regierungsdualismus formalrechtlich verschwindet, einen zusammenfassenden Rückblick auf die verfassungsbildenden Kräfte zu werfen[67]).

Während bisher versucht wurde, den Wandel der Rechtsform darzustellen, sei es nun unternommen, in kurzen Zügen die Geschichte ihrer Geltung durch eine Betrachtung der Rechtswirklichkeit zu ergänzen.

Zunächst das Home Government: geht man aus von der Tatsache, daß das Verhältnis des Court of Directors und Board of Control seit seinem Bestehen nur recht vage definiert ist — andererseits aber zumindest seit 1813 der Board of Control als das rechtlich übergeordnete Organ erscheint (nicht nur als Aufsichtsbehörde, sondern, läßt man den Dualismus Staat-Kompanie beiseite, als Teil der Regierung von Indien), so ist die Frage nach der tatsächlichen Wirksamkeit von ungemeiner Bedeutung für den Charakter des Gesamtmechanismus.

Wie schon oben ausgeführt wurde, wird die Macht des Board of Control zumindest seit dem Gesetz von 1793 vom Präsidenten

---

Board of Control ausgeübt zu werden. Auch hier entgleitet die Substanz der Regierungsfunktionen dem Organ der Gesellschaft.

[65]) Es entstehen die Kommissariate Assam, Burma, Zentralprovinzen usw.

[66]) Dazu Lyall p. 331; Thakore p. 53 ff.; Ilbert p. 90 ff.

[67]) Vgl. hierzu und zum folgenden Dodwell p. 21 ff., 28 ff., 45 ff., aber auch Sapre p. 45 ff.

ausgeübt. Er hat Zwangsbefugnisse gegenüber den Direktoren [68]) — aber ihre Ausübung ist regelmäßig „inopportun". Im Ergebnis erweist sich die politisch-wirtschaftliche Bedeutung der Direktoren als mächtiges Gegengewicht gegenüber der Rechtsstellung des Board of Control. Wirkliche Meinungsverschiedenheiten enden im Kompromiß, jedenfalls läßt dieser Aufbau der „Heimregierung" im politischen Sinn keinen Londoner Zentralismus entstehen: die wesentliche Konsequenz des Systems ist seine Rückwirkung auf die indische Regierung.

Obwohl das Home Government stets oberste Instanz ist, hat der Generalgouverneur eine Ermessensfreiheit, die bis zur elastischen Abgrenzung der Kompetenzen „von Fall zu Fall" geht [69]). Die Zuständigkeit bleibt — ganz ähnlich wie zwischen Court of Directors und Board of Control — stets ein wenig ungeklärt. In der Regel äußert sich die Aufsicht der Londoner Regierung weniger in der Form der Anweisung als auf dem Wege nachträglicher Genehmigung oder Verwerfung indischer Maßnahmen. So steht am Wendepunkt des Jahres 1858 eine durch ihre Zweiteilung gehemmte Londoner Regierung der nur wenig eingeschränkten Autokratie des Generalgouverneurs im Rat gegenüber.

§ 3.

Britisch-Indien von 1858 bis 1918.

Indem er Indien aus der Organisationsform der staatlichen Anstalt in den Status der Kolonie überführt, räumt der Government of India Act 1858 mit dem schwerfälligen Nebeneinander des Regierungsapparates in London endgültig auf [70]). Die Regierung Ihrer Majestät wird durch einen Minister ausgeübt, der die Funktionen des Court of Directors und des Board of Control übernimmt. Ein eigenartiges Organ, der Council of India, wird als eine Art Sachverständigenrat dem Minister zur Seite gestellt. Er besteht aus 15 Mitgliedern, von denen die Krone 8 ernennt, während die übrigen bei der Neubildung des Organs — um die Kontinuität zu wahren — von den Direktoren der Ostindischen Kom-

---

[68]) mandamus.
[69]) So Wellesley, zit. bei Dodwell p. 23.
[70]) Vgl. dazu und zum folgenden Ilbert p. 95; Horne p. 63; Thakore p. 66; Sapre p. 156; Archbold p. 114.

panie ernannt werden [71]): Jedenfalls muß die Mehrzahl der Räte 10 Jahre in Indien gelebt und das Land nicht mehr als 10 Jahre vor Amtsantritt verlassen haben. Ihre Bestellung geschieht wie die richterliche „during good behaviour", und schließt gleichzeitig das passive Wahlrecht zum Parlament aus [72]). Dem Rat liegt die Verwaltung der indischen Geschäfte unter dem Vorsitz des Ministers ob; allerdings ist er nicht kollegialisch, sondern bürokratisch organisiert. Der Secretary of State hat overruling power. Das zeigt sich vor allem auch darin, daß diejenigen Anweisungen an die indische Regierung, die unter dem früheren dualistischen Regime durch das Secret Committee abgefertigt wurden, jetzt vom Minister ohne Zuziehung der Räte gegeben werden.

Während so eine grundlegende Reorganisation der Londoner Regierung erfolgt, bleiben die rechtlichen Befugnisse des Generalgouverneurs unverändert bestehen [73]). Und doch zeigt sich, trotz aller Kontinuität, der innere Wandel im Amt des Generalgouverneurs. Hier läßt sich die Aufeinanderfolge zweier Herrschaftsepochen erkennen; auf der einen Seite bleibt der Generalgouverneur wie bisher der Chef der Exekutive — andrerseits erscheint er in der Proklamation der Königin als „Our first Viceroy and Governor General". Nirgends wird zwar der Titel Vizekönig gesetzlich festgestellt, aber das ist unerheblich. Der Generalgouverneur ist fortan auch der Statthalter der Krone in Indien, nicht nur ihr Regierungshaupt. So spiegelt sich im Doppeltitel die Vereinigung von Exekutivgewalt und delegierten Majestätsrechten. Der Träger des Amtes ist von nun an — mit allen Einschränkungen, die sich aus seiner rechtlichen Stellung ergeben — vergleichbar dem englischen König zu einer Zeit, da der King-in-Council vor Ausgestaltung des parlamentarischen Systems noch Haupt seiner Regierung ist.

Erst der Indian Councils Act 1861 [74]) bringt die eigentliche Reform im Aufbau der indischen Regierung. Zunächst wird das Exekutive Council des Generalgouverneurs (sein „Ministerium") um ein Mitglied (auf fünf) vermehrt. Für drei Räte wird zehnjähriger Dienst in Indien als notwendige Qualifikation vorausgesetzt, während ein weiterer „Barrister" oder „Advocate" mit mindestens

---

[71]) Für die zukünftige Besetzung dieser Stellen wird das Prinzip der Selbstergänzung aufgestellt.

[72]) Noch heute gilt die gleiche Inkompatibilität.

[73]) Wie die Teilreform sich in der „Rechtswirklichkeit" abzeichnet, wird weiter unten angedeutet werden.

[74]) 24 & 25 Vict. c. 67; Archbold p. 150 ff.

fünfjähriger Praxis sein muß. Gleichzeitig wird das Stellvertretungsrecht für die Person des Generalgouverneurs während vorübergehender Abwesenheit geregelt. Es wird festgesetzt, daß der Generalgouverneur bei seinem Aufenthalt in einem anderen Teil Indiens alle Rechte — außer den gesetzgeberischen — auf sich vereinigen kann, die normalerweise von dem Governor General-in-Council ausgeübt werden: eine höchst bedeutsame Neuerung, auf die noch zurückzukommen sein wird.

Soweit die Exekutive. Andererseits wird die Legislative weiter ausgestaltet [75]). Der gesetzgebende Rat besteht nun außer den Angehörigen des Exekutivrats aus weiteren mindestens sechs und höchstens zwölf Mitgliedern mit zweijähriger Amtszeit, deren Ernennung der Generalgouverneur vornimmt. Von diesen „additional members" muß allerdings mindestens die Hälfte „non-official" sein, d. h. sie darf nicht dem Beamten- oder Militärstande angehören. Demnach baut sich die Legislative folgendermaßen auf:

Der Generalgouverneur und fünf Räte,
sechs Beamte } additional members [76]).
sechs Nichtbeamte. }

Damit tritt wohl zum ersten Male in der rechtlichen Entwicklung der Gegensatz von official und non-official in den indischen Organen in Erscheinung, daß noch heute charakteristisch und beinahe sinnbildlich für das System ist — er verdeutlicht den Gegensatz von Regierung und Untertan, von Verwaltung und Verwalteten, wie er sich allgemein in der kolonialen Autokratie am schärfsten ausprägt.

Die so erweiterte Legislative wird jedoch von vornherein in ihre Schranken verwiesen. Eine parlamentsähnliche Diskussion von Regierungsmaßnahmen wird nicht geduldet [77]), die Verhandlungen erstrecken sich allein auf die gesetzgeberische Tätigkeit. Gesetzesvorschläge, die sich auf Militär-, Marine- und auswärtige Angelegenheiten beziehen, unterliegen der vorherigen Sanktion des Generalgouverneurs, der überdies jedem Gesetz seine Zustimmung erteilen muß. In letzter Instanz steht der Krone durch ihren Minister das Vetorecht zu. Die gesetzgeberische Kompetenz erstreckt sich wie bisher auf alle in britisch-indischen Territorien befindlichen Personen sowie die „servants of the Government of India

---

[75]) Challey p. 385.
[76]) Zur Bedeutung dieser Erweiterung vgl. Thakore p. 129.
[77]) Eine Freiheit, die sich sein Vorgänger von 1853 verschiedentlich herausgenommen hatte. Vgl. Ilbert, a. a. O. p. 100; Sapre p. 234.

within the Dominions of Princes and States in alliance with Her Majesty" [78]). Darüber hinaus steht dem Generalgouverneur für Ausnahmefälle eine Art Notverordnungsrecht ohne Mitwirkung des Rates zu, allerdings unter Begrenzung der Geltungsdauer.

Entsprechend den offenbaren Bedürfnissen der provinzialen Verwaltung setzt in gewissem Sinne eine „rückläufige" (dezentralisierende) Bewegung ein, insofern nämlich entgegen dem Gesetze von 1833 den Provinzen Madras und Bombay wiederum gesetzgeberische Befugnisse verliehen werden: die Errichtung gesetzgebender Councils für Bengalen, die Nordwestprovinz und den Punjab folgt allmählich [79]). Ihre Räte werden in ähnlicher Weise ausgebaut. Indes bleibt ihre Wirksamkeit bestimmt durch das Erfordernis der vorherigen Zustimmung des Generalgouverneurs zu Gesetzesvorschlägen in einzelnen Fällen, regelmäßig seiner nachträglichen Genehmigung der beschlossenen Gesetze: die gesetzgeberische Gewalt für Britisch-Indien ruht so materiell bei der Zentrale. Die Grundlage einer einheitlichen Rechtsentwicklung ist geschaffen [80]).

Im gleichen Jahre ergeht der Indian High Courts Act, durch den die Verschmelzung der bisher nebeneinander bestehenden höchsten Gerichtshöfe der Krone und der Kompanie in Indien — späte Konsequenz der neuen Regierungsform — endlich durchgeführt wird.

Die Gesetze, die das Parlament in den folgenden Jahrzehnten dieses Jahrhunderts zur Ergänzung der indischen Verfassung erläßt, verändern nur in einzelnen Punkten das bisherige Bild, ohne indessen charakteristische neue Züge einzuführen. Das Gesetz von 1865 [81]) dehnt die gesetzgeberischen Befugnisse des Generalgouverneurs auf sämtliche britischen Untertanen in den britischen Staaten aus, während sie bisher auf die Beamten der Krone beschränkt waren. Seit dem Gesetz von 1869 [82]) hat der Minister für Indien das Recht, die Mitglieder des Council of India zu ernennen. Gleichzeitig wird ihre Amtszeit auf zehn Jahre beschränkt, während das Ernennungsrecht sämtlicher indischer Räte auf die Krone übertragen wird.

---

[78]) Vgl. Ilbert, a. a. O. p. 101.
[79]) In den Jahren 1862, 1886, 1897.
[80]) Vgl. Sapre p. 235; Thakore p. 131; Horne p. 55; vgl. auch Montford Rep. p. 55.
[81]) 28 & 29 Vict. c. 17.
[82]) 32 & 33 Vict. c. 97.

Das Gesetz von 1870[83]) ist bemerkenswert wegen einiger spezifisch kolonialer legislatorischer Schwierigkeiten. Seit dem Erwerb der ausgedehnten neuen Territorien[84]) wie Benares, der späteren Nordwestprovinz, u. a. Gebiete, war das Problem aufgetaucht, ob die in den Charters vorgesehene Art der Gesetzgebung durch den Generalgouvernuer auch auf dieses Gebiet zu erstrecken sei. Man hatte sich geholfen, indem man insbesondere nach der Annexion des Punjab eine Praxis durchführte, wonach für diese Gebiete vom Generalgouverneur im Rat executive orders, Verordnungen, erlassen wurden, die außerhalb des Rahmens der Chartervorschriften standen: danach nannte man diese Gebiete — im Gegensatz zu den alten „regulation provinces" — non-regulation provinces". Die so entstandenen, rechtlich zumindest zweifelhaften, Akte wurden vom Government of India Act 1861 nachträglich für wirksam erklärt, ohne indes die Praxis zu legalisieren. Auf die dringende Forderung von Männern wie H. S. Maine[85]) hin wurde dies Verordnungsrecht nun 1870 neu geschaffen, allerdings mit besonderer Beschränkung auf die sog. „less advanced parts of India"[86]).

Gleichzeitig wird die Stellung des Generalgouverneurs gegenüber seinem „Kabinett" besonders gestärkt durch die neue Hervorhebung seiner over-ruling power[87]).

Nicht ohne politische Bedeutung ist die Annahme des kaiserlichen Titels durch die Königin im Jahre 1876[88]), wie sie auf Anraten Disraelis erfolgte. Mit einer feierlichen Geste proklamiert sich so das englische Königshaus als „Rechtsnachfolger" der Moghuln: Träger des Amtes Kaisar-i-Hind[89]).

Der Indian Councils Act[90]) bringt erstmalig das politische Repräsentativprinzip für die indischen gesetzgebenden Körperschaften, die gleichzeitig erweitert werden: die nichtbeamteten Mit-

---

[83]) 33 & 34 Vict. c. 3.

[84]) Vgl. Ilbert a. a. O. p. 101 u. 105.

[85]) Vgl. Sir Grant Duff, Henry S. Maine p. 153, 156.

[86]) als ratio legis also: die Ermöglichung „durchgreifender" Maßnahmen in kulturell unentwickelten Gebieten.

[87]) Politisch wichtig ist eine Bestimmung dieses Gesetzes, wonach die „außerplanmäßige" Anstellung von Indern im Indian Civil Service ermöglicht wird, wenngleich sie einen großen praktischen Wert nicht erlangt hat: vgl. auch unten.

[88]) Royal Titles Act, 39 & 40 Vict., c. 10; vgl. Ilbert, 1915, p. 170, 171.

[89]) Wieweit dieser politische Mythos sich rechtlich fundieren läßt, ist allerdings ein offenes Problem. Er spielt noch heute eine nicht unbedeutende Rolle für die Stellung der indischen Fürsten.

[90]) Sapre p. 236; Thakore p. 132 ff.

glieder sollen von verschiedenen Körperschaften [91]) vorgeschlagen werden. Die regelmäßige Befolgung dieser Vorschläge durch die Ernennungen bedeutet eine gewisse Verwirklichung politischer Repräsentation einzelner Interessengruppen. Eine Linie führt von jenem ersten Auftauchen des Repräsentationsgedankens in dem Gesetz von 1861 über diese Praxis [92]) zu den Reformen des Jahres 1909.

Danach setzt sich das Legislative Council des Generalgouverneurs auf Grund des Gesetzes von 1892 folgendermaßen zusammen [93]):

Der Generalgouverneur
6 (oder 7) Mitglieder des Executive Council
6 zusätzliche Mitglieder: ernannte Beamte (auch der Lieutenant Governor von Bengalen von Amts wegen)
6 zusätzliche Mitglieder: ernannte Nichtbeamte
5 zusätzliche Mitglieder: Nichtbeamte, die zur Ernennung als zusätzliche Mitglieder empfohlen sind — einer von den nichtbeamteten Mitgliedern jeder der vier Provinzlegislativen und einer von der Handelskammer von Calcutta.

Gleichzeitig mit dieser Erweiterung der zentralen Legislative erfolgen gewisse Zugeständnisse bezüglich ihrer Geschäftsordnung: während 1861 eine strikte Abkehr von den Anzeichen einer „debating society“ [94]) einsetzt, bedeutet das Gesetz von 1892 [95]) wiederum eine gewisse Lockerung. Budgetdebatten und Anfragen sind statthaft, ohne daß jedoch von Abstimmungen die Rede sein könnte, die ja geradezu einer „parlamentarischen Kontrolle“ der Regierung gleichkämen [96]), so bleibt auch hier das Regime völlig

---

[91]) Den nichtbeamteten Mitgliedern der provinzialen Legislativen, sowie der Handelskammer von Calcutta.

[92]) Der Montford Report p. 61 bezeichnet sie als „election disguised as recommendation“. Vgl. ebenda vor allem p. 59/60 zur „Kimberley clause“.

[93]) Vgl. Horne p. 56.

[94]) Siehe oben und Montford Rep. p. 61.

[95]) Montford Report p. 55 ff.; Archbold p. 159.

[96]) Zu diesem Punkte vgl. die Ansichten Lord Dufferins, Montford Report p. 57/58: „. . . The executive that represents her imperium in India is an executive directly responsible, not to any local authority, but to the Sovereign and to the British Parliament. Nor could its members divest themselves of this responsibility as long as Great Britain remains the Paramount administrative power in India. But it is of the essence of constitutional government as Englishmen understand the therm, that no administration should remain at the head of affairs which do not possess the necessary powers to carry out whatever measures or policy it may consider to be „for the public interest“.

den Londoner Autoritäten, Staatssekretär und Parlament, verantwortlich. Ansätze einer indischen „Volksvertretung" im Sinne westlicher Demokratie sind nicht festzustellen.

Die unablässigen Bemühungen des Indian National Congress, des repräsentativen Organs der nationalen Bewegung Indiens [97]), inner- und außerpolitische Gründe der verschiedensten Art [98]) ließen die Zeit für eine Ergänzung der Regierungsstruktur bald reifen. Zudem hatten sich die Councils in ihrer bisherigen Zusammensetzung durchaus bewährt. Lord Minto, der Nachfolger Curzons als Generalgouverneur, in Gemeinschaft mit Lord Morley als

---

The moment these powers are withheld, either by the Sovereign or Parliament, a constitutional executive resigns its functions and gives way to those whose superior influence with the constituencies has enabled them to overrule its decisions, and who consequently become answerable for whatever line of procedure may be adopted in lieu of the one recommended by their predecessors. In India this shifting of responsability from one set of persons to another is under existing circumstances impossible; for if any measure introduced into a legislative council is vetoed by an adverse majority, the Governor cannot call upon the dissentients to take the place of his own official advisers, who are nominated by the Queen-Empress on the advice of the Secretary of State. Consequently the vote of the opposition in an Indian Council would not be given under the heavy sense of responsability which attaches to the vote of a dissenting majority in a constitutional country; while no responsible executive could be required to carry on the Government unless free to inaugurate whatever measures it considers necessary for the good and safety of the State. It is, therefore, obvious, for this and many other reasons, that no matter to what degree the liberalizition of the council may now take place, it will be necessary to leave in the hands of each provincial Government the ultimate decision upon all important questions and the paramount control of its own policy. (Die Sperrung rührt von mir her.) It is in this view that we have arranged that the nominated members in the council should outnumber the elected members, at the same time that the Governor has been empowered to overrule his council whenever he feels himself called upon by circumstances to do so.

But, though it is out of a question either for the supreme or for the subordinate Governments of India to divest themselves of any essential portion of that Imperial authority which is necessary to their very existence as the rule in power, paramount over a variety of nationalities, most of whom are in a very backward state of civilization and enlightenment, there is no reason why they should not desire to associate with themselves in council in very considerable numbers such of the natives of India as may be enabled by their acquirements, experience, and ability to assist and enlightem them in the discharge of their difficult duties ..."

[97]) Vgl. Cross, a. a. O. Auch Thakore, a. a. O. p. 133 u. 336 ff.

[98]) Vor allem ist es der liberale Wahlsieg in England im Dezember 1905; dazu kommen die Unruhen, die auf Curzons Teilung Bengalens folgten, der russisch-japanische Krieg usw. Vgl. A. Kraus im Asiatischen Jahrbuch 1914 S. 27 ff.; Dodwell S. 277 ff.

Staatssekretär für Indien, ergreift die Iinitiative durch Einsetzung einer Kommission zu Anfang 1906 [99]). Immer deutlicher tritt das Bemühen hervor, die Verschmelzung zweier diametral entgegengesetzter Regierungsprinzipien, wie sie auf der einen Seite das Wesen des indischen Raj, auf der anderen das des britischen Konstitutionalismus ausmachen, in der kolonialen Regierungsform durchzuführen. Eine Verquickung von Absolutismus und Demokratie, die sich von vornherein als schwieriges Unterfangen darstellt.

Die wesentlichen Züge des Gesetzes [100]), das 1909 zustande kommt, beziehen sich auf die Erweiterung der Funktionen und Organisation der indischen gesetzgebenden Körperschaften:

a) Die Höchstzahl der zusätzlichen Mitglieder wird vermehrt: In der Legislative des Generalgouverneurs von 16 auf 60, in Bengalen, Madras und Bombay von 20 auf 50, in den vereinigten Provinzen von 15 auf 50.

b) Das verhüllte System der Repräsentation wird durch formelle Wahl ersetzt [101]). Die Anzahl von „Abgeordneten“ bleibt zwar einer Ausführungsverordnung (regulations) vorbehalten, jedoch wird ausdrücklich das System, wie es sich unter dem Gesetz von 1892 materiell herausgebildet hat, gutgeheißen. Das Prinzip der Ernennung wird beibehalten für die beamteten und einige nichtbeamtete Mitglieder. Die Wahl geschieht im Wege einer „korporativen“ Repräsentation von Interessengruppen: auf indirekte Weise [102]). Das Gesetz bestimmt, daß zumindest die Hälfte der zusätzlichen Mitglieder der zentralen Legislative sowie der von Madras und Bombay [103]) n i c h t b e a m t e t sein müssen — was noch immer die Möglichkeit eines Regierungsblocks offenhält. In den Provinzen schuf man jedoch aus freien Stücken nichtbeamtete Mehrheiten: auch das ist allerdings nicht gleichbedeutend mit

---

[99]) Vgl. Montford Rep. p. 62 ff.; Ilbert p. 109; Horne p. 56 f.; Thakore p. 139 f.

[100]) Indian Councils Act 7 Edw. VII, c. 35. — Dazu Montfort Report p. 64 ff.; Horne p. 62; Ilbert p. 102 ff.; Sapre p. 238 ff.; Thakore p. 140 ff.; Archbold p. 162 ff.

[101]) Dazu — mit einer Kontrastierung der Vertretung durch Wahl und politischer Repräsentation — Thakore p. 140: „Critics of the Act of 1892 have observed that although the principle of election was not adopted in words, it was adopted as a fact. Critics of the Act of 1909 have observed that though the principle of election was adopted in words, the legislatures created were such as could not be accepted as representative in any real sense.“

[102]) Mit geringen Ausnahmen vgl. unten S. 80 oben, Anm. 190.

[103]) In den übrigen wenigstens ein Drittel.

einer echten repräsentativen Majorität, da ja auch in der Zahl der nichtbeamteten die Ernannten enthalten sind. Das Legislative Council des Generalgouverneurs setzt sich nach den Ausführungsbestimmungen (nach ihrer Revision von 1912) folgendermaßen zusammen [104]):

37 Beamte	der Generalgouverneur 7 Mitglieder des executive council [105]) 28 zusätzliche Mitglieder: ernannte Beamte, von denen je einer von jedem der 9 provinzialen Regierungen delegiert wird (auch der Chief Commissioner der Provinz Delhi oder der Lieutenant Governor des Punjab von Amts wegen)
32 Nichtbeamte	5 zusätzliche Mitglieder: ernannte Nichtbeamte 27 zusätzliche Mitglieder: gewählte Nichtbeamte Gesamtzahl der Mitglieder 69.

Wie ersichtlich, steht der Regierung schon rein formal eine Majorität, der official block, zur Verfügung, während noch dazu die non-officials durchaus keine homogene Gruppe bilden, zum Teil sogar — die Ernannten nämlich — politische Werkzeuge der Regierung sein können.

Die Wählerschaft der Abgeordneten ist folgendermaßen beschaffen:

a) die nichtbeamteten Mitglieder der provinzialen Legislativen: insgesamt 13,
b) die großen Grundbesitzer in 6 Provinzen: insgesamt 6 Abgeordnete,
c) Mohammedaner von anerkannter Stellung („of approved standing") in 6 Provinzen: insgesamt 6 Abgeordnete [106]),
d) die europäischen Handelskammern von Calcutta und Bombay: insgesamt 2 Abgeordnete.

Schon die schematische Betrachtung (die provinziellen Wahlordnungen bieten ein ähnliches Bild) zeigt den recht bescheidenen Umfang der Repräsentation durch das Wahlrecht. Und es erscheint seltsam, wie energisch und häufig Lord Morley betonen mußte, daß

---

[104]) Vgl. die Zusammenstellung bei Horne, a. a. O. p. 57.

[105]) Besondere politische Bedeutung hat die Tatsache, daß im Gefolge der Reformen zum erstenmal ein Inder Mitglied des Executive Council wird: Mr. (später Lord) Sinha als Law Member, März 1909, während bereits seit 1907 zwei Inder im Council of India des Ministers für Indien sitzen.

[106]) Vgl. unten Abschnitt Wahlrecht.

die neue Verfassung durchaus nicht etwa eine quasiparlamentarische Regierungsform in Indien „heraufbeschwören“ sollte [107]).

Grundsätzlich verschiebt sich dies Bild auch nicht, wenn man die Erweiterung der Funktionen der Legislative betrachtet. Es können nun Resolutionen gefaßt werden, und zwar über alle Gebiete öffentlichen Interesses, womit naturgemäß die Zulässigkeit von Abstimmungen gegeben ist. Diese Resolutionen werden in Form von „Empfehlungen“ [108]) der Regierung zugeleitet — die allerdings in keiner Weise an sie gebunden ist. Das drückt Lord Morley [109]) drastisch so aus: „The government will deal with these resolution as carefully, or as carelessly as they think fit, just as governments do here.“

Parallele Veränderungen finden in den gesetzgebenden Körperschaften der Präsidentschaften [110]) statt, deren Exekutive Councils überdies erweitert werden. Für diejenigen Provinzen, deren Lieutenant Governors noch kein Exekutive Council zur Seite steht, wird der Generalgouverneur zur Schaffung solcher ermächtigt: allerdings unter Vorbehalt des parlamentarischen Vetorechts [111]); so wird auch hier der administrativen Dezentralisierung der Weg geebnet [112]). Wenn auch, wie die Andeutung zeigt, mit dieser Reform vorläufig das herkömmliche bürokratische System keine prinzipielle Umwälzung erfahren hat [113]), so ist es doch gerechtfertigt, in der unverhüllten Einführung des Wahlprinzips, in der starken zahlenmäßigen Erweiterung der gesetzgebenden Körperschaften [114]) und ihrer Vorschlagsbefugnisse die ersten Ansätze zu einer neuen Regierungsform zu erblicken. Eine Regierungsform, unter der allmählich die kolonialen Methoden eines starren gegen die eines gemäßigten wohlwollenden Absolutismus vertauscht werden [115]). — Als im Grunde unerreichbares Idealbild taucht die De-

---

[107]) Vgl. dazu Montford Rep. p. 7.

[108]) Recommandations.

[109]) In seiner bekannten Rede vom Dezember 1908, zit. bei Ilbert, 1922, p. 112.

[110]) Madras und Bombay.

[111]) Das auch tatsächlich noch 1905 im Falle der Vereinigten Provinzen vom House of Lords ausgeübt wurde. Ilbert p. 112.

[112]) Dazu die Einsetzung der Decentralization Commission: Bericht von 1909 (Montford Rep. p. 8, Sapre p. 206/07).

[113]) Montford Rep. p. 69: „The Change was one of degree and not of kind.“

[114]) Die mit einer proportionalen — weniger Scheidung als — Balanzierung von legislativen und exekutiven Funktionen verbunden ist.

[115]) Dies vor allem auch politisch betrachtet — unter dem Gesichtspunkt der zunehmenden Indianisierung der unteren Verwaltungsstellen usw. Vgl. auch unten.

mokratisierung des Regimes auf, die gleichbedeutend ist mit der Errichtung eines autonomen Gemeinwesens.

Deshalb mag es hier angebracht sein, einen kurzen Rückblick auf die Periode 1858 bis 1908 zu werfen, wiederum mit dem Versuch, die „Rechtswirklichkeit" dem formalen Recht gegenüberzustellen.

Die Übernahme der Gewalt durch die Krone sollte die unmittelbare und damit intensivere Aufsicht des Parlaments über die Verwaltung des Landes herbeiführen. Das erwies sich bald als ein Irrtum[116]). Der Secretary of State for India ist bald der unabhängigste Minister im englischen Kabinett. Die notorische Gleichgültigkeit des Parlaments in indischen Angelegenheiten zeigt sich schon in den ersten Jahren. Das Council of India, das mit der Fortführung der Funktionen des Board of Directors gleichsam als Gegengewicht der Sachverständigen gegenüber der politischen Autorität des Ministers betraut ist, wird allmählich in ein Schattendasein zurückgedrängt. Die Auswirkung zeigt sich 1869 in dem Gesetz, das die Amtszeit der Räte gegenüber der bisherigen Anstellung „during good behaviour" [117]) auf 10 Jahre festsetzt. Das gleiche bedeutet die Wegnahme des Selbstergänzungsrechts[118]); auch ihre Zustimmung zur Bestallung neuer Mitglieder des vizeköniglichen Rates entfällt von nun an — der Rat sinkt von einer kontrollierenden zu einer beratenden Körperschaft herab.

Der Government of India Act 1858 (G.I.A.) hatte dem Council of India insbesondere das Recht der Finanzkontrolle weitgehend zugesichert[119]). Dieses Recht wird zwar nicht formell beseitigt, jedoch erweist sich in Finanzfragen stets die politische Autorität des Ministers — die ja im Vertrauen des Parlaments verankert ist — stärker als sachverständige Bedenken des bürokratischen Organs, das ohne politischen Rückhalt ist; andererseits kommen geringfügige Finanzfragen in London überhaupt kaum zur Erörterung[120]). So werden also, im Resultat, höchstens noch Einzelheiten im Ablauf der bürokratischen Maschinerie bis zu einem gewissen Grad durch das Council beeinflußt.

Es kommt kaum zu einer Verwirklichung der Ziele von 1858. An Stelle der vermeintlich verantwortlichen Trias Krone—Parla-

---

[116]) Dazu Thakore p. 89 ff.; Dodwell p. 27, 28 ff.

[117]) was eine richterähnliche Stellung bedeutet.

[118]) „Co-opting privilege."

[119]) Majoritätserfordernis bei grants und appropriations irgendeines Teils der indischen Einkünfte.

[120]) Dodwell p. 29, 30; Thakore p. 91.

ment—Council war die Zentralisierung beim Minister getreten, dessen politische Gewalt kaum beeinträchtigt ist.

Für die indische Regierung selbst hat sich die Situation 1858 rechtlich wenig verschoben — an Stelle des Court of Directors und Board of Control ist lediglich das einheitliche India Office getreten. So kommt es, daß jetzt vor allem die Persönlichkeit eine ungleich größere Rolle spielt als bisher [121]), wiewohl natürlich durch die Beseitigung des Dualismus in London schon an sich mit der rein mechanischen Konzentration der Leitung eine größere Intensität bedingt ist. Der Präsident des Board of Control, der ja tatsächlich die Geschäfte führte, war häufig eine recht farblose Persönlichkeit gewesen [122]). Jetzt werden häufig prominente Staatsmänner Minister für Indien, so daß sich die Spannung der beiden persönlichen Energien in London und Simla stärker einem Subordinationsverhältnis zu nähern vermag.

Hinzu kommt, vornehmlich für die erste Zeit, daß die Sachkenntnis der Councilors des Secretary of State [123]) — im Gegensatz zu der regelmäßig von Indienkenntnis ungetrübten Tätigkeit des Board of Directors — die ministerielle Autorität gegenüber dem Generalgouverneur beträchtlich erhöht [124]).

Vor allem aber ist es die politisch in der Hand des Ministers ruhende finanzielle Kontrolle [125]), die seiner Position einen mächtigen Rückhalt gibt [126]).

Zieht man das Ergebnis dieser Betrachtung, so ergibt sich auf der Grundlage der Rechtsnorm die „Geltung“ ausgebildeter politischer Regeln, deren bedeutsamste ist: die indische Regierung ist in ihren Anordnungen an die Anweisungen des Ministers gebunden. Das verhält sich keineswegs so zu Beginn dieser Erpoche. Die Entwicklung in dieser Richtung wird beschleunigt, ja eine ihrer wichtigsten Voraussetzungen wird erst geschaffen durch ein technisches Ereignis: die Errichtung einer direkten telegraphischen Verbindung London—Calcutta im Jahre 1870. Sie bewirkte fast unmittelbar das Ende der Praxis der „accomplished facts“, d. h., daß die

---

[121]) Dazu Sapre, a. a. O. p. 168/69.

[122]) Der in der Regel im Generalgouverneur einen gewichtigen Gegenspieler hatte.

[123]) Sie haben zum guten Teil in hoher Verwaltungsstellung in Indien gedient.

[124]) Dodwell p. 32.

[125]) Vgl. oben.

[126]) So wurde z. B. während der Ministerschaft Morleys auf diese Weise die Aktion der indischen Regierung einmal nahezu zum Stillstand gebracht.

Organe der Staatsaufsicht in London in einer großen Anzahl von Fragen auf die positive oder negative Stellungnahme zu vollendeten Maßnahmen der indischen Regierung beschränkt blieben.

Die angedeutete Verschiebung, deren Resultat bereits vorweggenommen wurde, läßt sich recht genau verfolgen. Ursprünglich sollte die Exekutivgewalt ungeschmälert der indischen Regierung vorbehalten sein [127]). Bereits unter dem Vizekönigtum Lord Northbrooks [128]) hat sich der Aspekt der Staatsaufsicht im geschilderten Sinne geändert. Die äußerst divergierenden Ansichten der damaligen Leiter über ihre Kompetenzen gewähren einen guten Einblick in den Vorgang. Nach dem Ausdruck des späteren Lord Cromer [129]) geht die Entwicklung nun dahin, den Generalgouverneur zum Minister gleichsam ins Verhältnis eines Gesandten zu seinem auswärtigen Minister zu bringen: eine — in gewissen Grenzen — automatische Subordination, die zweifellos den Absichten des Gesetzgebers von 1858 zuwiderläuft.

Zur Zeit Lord Ripons (1880—1884) hat sich die politische Ordnung so weit verschoben, daß an Stelle von politischen Richtlinien [130]) dem Generalgouverneur detaillierte Anweisungen gegeben werden. Und 10 Jahre später „telegraphiert Lord Elgin [131]) an Sir Henry Fowler zweimal täglich um Instruktionen“ [132]). So findet, ohne daß grundlegende gesetzliche Neuerungen vorgenommen werden, in der Abgrenzung der Zuständigkeiten eine tiefgehende Umwälzung statt, die sich als Umkehrung der ursprünglichen Interpretation der rechtlichen Normierung bezeichnen läßt. Konventionalregeln sind es, die diesen steten Formenwandel bewirken: auf der Basis politischer Vereinbarung oder gar nur Duldung erfährt die Geltung des Gesetzesinhalts eine besondere Transformation, die zuweilen einer Derogierung täuschend ähnlich sieht.

Dies Regime kulminiert unter Morleys Ministerschaft [133]), als sein Unterstaatssekretär den Generalgouverneur als den „Agenten“

---

[127]) So sagt Lord Ripon, zit. bei Dodwell p. 34: „The Government in India ought, at it seems to me, to be made as much as possible, the real executive of that country, and the functions of the Home Government should be restricted in practice within narrow limits.“ Vgl. weiteres Material Seton, a. a. O., p. 72, 73.

[128]) 1872—1876 — Minister: Lord Salisbury.

[129]) Major Baring.

[130]) vergleichbar denen, die beim Amtsantritt eines neuen Kabinetts etwa vom deutschen Reichskanzler niedergelegt werden.

[131]) 1894—1899.

[132]) Dodwell p. 36. — Über dies politische Mittel vgl. Äußerung Salisburys, zit. bei Seton p. 76.

[133]) 1905, zum zweiten Male 1911.

des Staatssekretärs zu bezeichnen wagte. Morley tadelt zwar die Ungeschicklichkeit der Ausdrucksweise — jedoch die ausgesprochene Doktrin bleibt von ihm unwidersprochen [134]).

In Indien selbst läßt sich verfolgen, wie eine andere Entwicklung von der Gesetzgebung kaum berührt wird. Sie kommt erst nach der Übernahme der Regierung durch die Krone zum Abschluß [135]): es handelt sich um die Ausgestaltung des Exekutive Councils des Generalgouverneurs zum kabinettsähnlichen Gebilde. Die bindende Kraft der Majoritätsbeschlüsse im Council, wie sie der Regulating Act geschaffen hat, war durch das Gesetz von 1786 beseitigt worden. Seither besteht die autokratische Verantwortlichkeit des Generalgouverneurs — der Rat ist, je nach seiner politischen Bedeutung ein mehr oder weniger mächtiges Expertenbüro. Was die Geschäftsverteilung anlangt, so wird noch zu Anfang des 19. Jahrhunderts die gesamte Masse der Geschäfte von dem Rat in schwerfälligem Verfahren in corpore erledigt. Das Gesetz des Jahres 1838 schafft als ersten „Fachminister" das Law Member, den Leiter des Justizdepartements. Im übrigen bleibt die Geschäftsordnung unverändert die alte [136]). Bereits Dalhousie, der letzte der Generalgouverneure der Kompanie, ordnet eine gewisse Einzelvereinbarung vor Plenarsitzungen des Senates an: jedoch ohne irgendwelche Spezialisierungsvorschrift. Die gründliche Umgestaltung, die Einführung eines eigentlichen Portefeuillesystems, unternimmt Canning 1859; als erster Schritt erfolgt die Designierung eins Finance Members, während z. B. der Generalgouverneur selbst das auswärtige Departement übernimmt. Erst der Indian Councils Act 1861 legalisiert das Portefeuillesystem [137]).

So ergibt sich, anscheinend im Gegensatz zur Konzentration des „Home Governmen" in London, mit dem ausgebildeten Ressortplan eine arbeitsteilige „Desintegration" der indischen Zentralregierung. Der Gegensatz ist aber nur scheinbar. Schon seit Cannings Neuordnung ist das entschiedene Übergewicht des Generalgouverneurs über sein Council Tatsache: er ist der einzige, der die Fäden der Gesamtpolitik in der Hand behält. Die autokratische Tendenz wird besonders hervorgekehrt durch den steigenden Ge-

---

[134]) Vgl. aus seinen Erinnerungen: „The Government of India is no absolute or independent branch of Imperial Government", zit. bei Seton, a. a. O. p. 81/82.

[135]) Sapre p. 176 ff.

[136]) Vgl. dazu insbesondere Dodwell, a. a. O. p. 45 ff.

[137]) Durch die generelle Ermächtigung des Generalgouverneurs, Geschäftsordnungsregeln durch Gesetz zu erlassen, vgl. Sapre p. 178.

brauch, den der Generalgouverneur von der Ermächtigung des Gesetzes von 1793 macht: während zeitweiliger Abwesenheit von Calcutta Anordnungen zu treffen „of the same force as if made by the Governor General in Council". Seit Amherst (1823—1828) Simla als Sommerresidenz entdeckt, wird das absolutistische Regime zur regelmäßigen Einrichtung während der Hitzezeit, denn erst seit Lawrence (1864—1869) wird die Gesamtübersiedlung der Regierung üblich.

Auch mit wirtschaftlichen Mitteln wird der Konzentration der Exekutivgewalt der Weg geebnet [138]). 1853 wird durch Erhöhung der Gehälter der Lieutenant-Governors auf 10 000 £ und gleichzeitige Herabsetzung derjenigen der Räte auf 8000 £ das politische Übergewicht des Generalgouverneurs im Verhältnis zu seinen Räten verstärkt: eine Ernennung zum Lieutenant Governor bedeutet nun Beförderung. Sie wird zur Belohnung für willfährige Mitarbeit im Council.

Dazu unterstreicht der Ausbau der Verwaltung die Schaffung neuer Lieutenant-Governor-Stellungen [139]) und damit die Bedeutung der Canningschen Regeln, wonach die Regierungsakte auf der positiven Zustimmung des Generalgouverneurs beruhen. So vollendet sich der zentralistische Aufbau des Landes, dessen Stützpunkte nunmehr wesentlich die Provinzgouverneure sind, in einer Pyramide, die im Generalgouverneur als President of the Council konvergiert.

Und doch läßt sich nicht übersehen, daß in gewisser Beziehung die regionale mit der funktionellen Gliederung Schritt hält: eine „föderalistische" Bewegung, die ihre innere Berechtigung hat und nicht mehr aus der Entwicklung verschwinden wird. Vorgreifend darf man sagen, daß das heute bestehende System eben das Resultat einer Durchdringung beider Tendenzen ist: zwar ist — einerseits — die funktionelle Organisation (Kabinett) in der Zentrale ausschlaggebend, andererseits jedoch hat die gewichtige Stellung der Gouverneure, die ja nur Ausdruck für die politische Bedeutung ihrer Provinzen ist, sich vertieft und ausgebildet zur Autonomie der Provinzen selbst; ihre höchsten Organe, die Gouverneure, sind gleichzeitig die Eckpfeiler der regionalen Landesverwaltung. „They (die Gouverneure und Lieutenant-Governors), and not the Councillors of India are the Chief Officers of the Viceroy", darf schon Lord Minto (1905—1910) als Vizekönig sagen [140]).

---

[138]) Dodwell hat das scharfsichtig klargelegt. Vgl. a. a. O. p. 50 f.
[139]) Punjab 1859, Burma 1897, Ostbengalen 1905.
[140]) Dodwell p. 51.

Auch hier war der Prozeß eines Verfassungswandels zu beobachten, bei dem wieder der Druck politischer Kräfte den Rechtssatz in seiner Geltung „transformiert“: an seiner Stelle hat sich die Konventionalregel kristallisiert.

Allerdings besteht bis zum Ende dieser Periode keine gesetzliche Abgrenzung der Kompetenzen von Zentrale und Provinz[141])[142]). Die Verteilung beruht auf Usus und Zweckmäßigkeitserwägungen [143]). Und in neuerer Zeit — in den Jahren vor 1918 — läßt sich die Existenz einer Konventionalregel nachweisen, wonach das grundsätzlich vorhandene Gesetzgebungsrecht der zentralen Legislative für ganz Indien nur noch in bestimmten Grenzen ausgeübt werden kann: alle die Gegenstände bleiben von der allindischen Gesetzgebung ausgeschlossen, die als rein provinzielle Angelegenheiten anzusprechen sind [144]).

So ergibt sich bezeichnenderweise, daß in einigen der entscheidenden verfassungsrechtlichen Beziehungen die Konventionalregel die rechtliche Entwicklung überschneidet, ihr vorgreift, gleichsam ein Vorabbild wird der künftigen Rechtsform.

Die gesetzlichen Grundlagen für den staatsrechtlichen Aufbau Indiens erfahren in dem Jahrzehnt nach 1909 keine beträchtlichen Veränderungen mehr. Die Proklamation des King-Emperors aus Anlaß des Durbars von 1911 kündigte im wesentlichen administrative Veränderungen an, deren bedeutsamste vielleicht die Verlegung der Hauptstadt von Calcutta nach Delhi ist — ein entschiedenes Abrücken von der Politik der Kolonialepoche, mit der Herrschaft vom Rande aus, wird damit bekundet, und die betonte Anknüpfung an die Tradition der Moghulzeit. Die alte Kaiserstadt wird zum neuen Regierungszentrum: eine Periode der Autonomie kündigt sich an, die geographische „Wiedereinsetzung“ Delhis versinnbildlicht eine Rechtsnachfolge [145]).

Damit kommt gleichzeitig eine längst angebahnte Entwicklung zum formalen Abschluß. Der Generalgouverneur ist auch nicht

---

[141]) Montford Rep. p. 68.

[142]) Über die besonderen Schwierigkeiten bei der Abgrenzung parlamentarischer und indischer Gesetzgebungskompetenz vgl. Seton, a. a. O. p. 39/40.

[143]) Übrigens hat sich auch in diesem Bereich eine tatsächliche Konzentration der Leitung erst mit dem Ausbau des Telegraphennetzes herausbilden können: von 1858 an kann von einer durchgreifenden Ausübung der Aufsicht gesprochen werden, Dodwell p. 55.

[144]) Vgl. dazu den Montford Rep. p. 68: „... any matter with which a provincial legislative was fully competent to deal ...“: eine handliche Tautologie.

[145]) Vgl. auch oben.

mehr dem Namen nach Gouverneur der Präsidentschaft von „Fort William in Bengalen" — ein besonderer Gouverneur tritt an seine Stelle. Sein Amt wird damit restlos von der noch anhaftenden regionalen Beschränkung frei.

Der Government of India Act 1912 führt diese und andere mehr technische Reformen durch. Er errichtet insbesondere neue Executive Councils in den Provinzen [146]) und beseitigt für die Zukunft das parlamentarische Einspruchsrecht in solchen Fällen. Der Government of India Act 1915[147]) schafft die längst notwendige Zusammenfassung sämtlicher auf die Verfassung Britisch-Indiens bezüglicher geltender gesetzlicher Bestimmungen [148]) und bringt so in sinnfälliger Weise die bisherige indische Verfassungs g e s c h i c h t e zu einem vorläufigen Abschluß.

---

[146]) im Hinblick auf die neugeschaffene Provinz Bihar und Orissa.
[147]) 5 & 6 Geo. V, c. 61.
[148]) Seine Grundlage Ilbert, The Government of India, 1915.

Kapitel II.

Britisch-Indien und Großbritannien: der rechtliche Status.

„La confusion des pouvoirs, un phénomène habituel en orient ...“
(J. Chailley, l'Inde Britannique, Paris 1910, p. 387.)

§ 1.

Grundlagen.

Der dringende Ruf nach grundsätzlicher Reform von Indiens Reichsstellung und Regierungsform erhebt sich schon 1915 mit der Forderung einer Vertretung auf der Reichskonferenz, die von Lord Hardinges Regierung grundsätzlich gebilligt wird. 1917 erscheinen erstmalig ein indischer Fürst, ein Lieutenant-Governor und ein früheres Mitglied des zentralen Executive Council als Vertreter auf der Reichskriegskonferenz.

Die beträchtlichen — unter dem Eindruck einer geschickten Propaganda erzielten — freiwilligen Kriegsleistungen Indiens [1]) führen schließlich zu der programmatischen Erklärung des Ministers für Indien, Mr. Montagu, im Unterhaus, vom 20. August 1917 [2]): die Regierung habe beschlossen, sachliche Schritte zu unternehmen mit dem Ziel einer erweiterten Zulassung von Indern zu allen Teilen der Verwaltung und einer allmählichen Entwicklung von Selbstverwaltungseinrichtungen, die die fortschreitende Verwirklichung einer verantwortlichen Regierung Indiens als integralen Bestandteils des Britischen Reiches herbeiführen sollen. — Es folgt die Einsetzung einer Kommission, deren Leiter der damalige Minister Mr. Montagu und der Vizekönig, Lord Chelmsford, sind. Ihr Bericht [3]) erschien im Juli 1918. In Verbindung mit den Einzelstu-

[1]) ebenso die Furcht vor der panislamischen Bewegung, die von Afghanistan her propagiert wurde, vgl. auch Montford Rep. p. 23, wo von der deutschen Propaganda die Rede ist.

[2]) Für den Wortlaut siehe Anhang S. 205.

[3]) Zit. unter dem Namen Montford Rep.: Montagu-Chelmsford Rep.

dien der Southborough-[4]) und Crewe-Komitees[5]), und den „Depeschen" der indischen Regierung[6]) wurde er die Grundlage für die Government of India-Bill, deren erste Lesung am 2. Juni 1919 im Unterhaus erfolgte. Ef muß aber in diesem Zusammenhang wie auf die offiziellen so auch auf die nicht minder bedeutsamen Vorarbeiten hingewiesen werden, die bereits seit Jahren von indischer Seite geleistet worden waren und starken Einfluß auf die Gestaltung der Regierungsvorschläge gewannen. Es ist zunächst das in seiner Echtheit angezweifelte „politische Testament" Gokhales zu nennen[7]), das erst nach seinem Tode 1917 an die Öffentlichkeit drang, ferner der Plan von 19 Mitgliedern des zentralen Legislative Council, das — und darin liegt seine Bedeutung — von den beiden großen nationalen Organisationen, dem Indian National Congress[8]) und der Muslim League im Dezember 1916 angenommen wurde[9]). Auf der anderen Seite gewann die Wirksamkeit der Round Table Gruppe[10]) und in ihr vor allem die Lyonel Curtis' erhebliche Bedeutung für die Neugestaltung der indischen Verwaltung. Sein Buch „Dyarchy"[11]) wurde die unmittelbare Grundlage für das Regierungssystem in den Provinzen.

Am 23. Dezember 1919 wurde die Bill zum Gesetz, „The Government of India Act 1919"[12]). Seine Grundzüge sollen im folgenden dargelegt werden. Das geschieht nicht allein, um die innere Struktur des indischen Gemeinwesens aufzuzeigen, sondern vor allem auch in Hinblick auf Indiens Eingliederung ins Empire. Aus der Besonderheit der strukturellen Verbindung des Reiches, Englands und Indiens in ihren Organen wird weiter unter versucht werden, ein Bild des indischen Status zu gewinnen.

Das Verfassungsgesetz[13]) bezieht sich — wie jedes vorangegangene — auf Britisch-Indien als rechtliche Einheit, d. h. auf die

---

[4]) Über Stimmrecht und Kompetenzverteilung.

[5]) Londoner Regierung (Home Administration).

[6]) sowie den mehrfach angezogenen Arbeiten des Joint Select Comitee beider Häuser.

[7]) Vgl. Keith, Documents II.

[8]) Die Organisation der Hindus.

[9]) Dazu und zum folgenden Sapre p. 248 ff.; Horne p. 65 ff.; Ilbert, 1922, p. 122 ff.; Ilbert and Meston p. 95 f.; MacDonald p. 2.

[10]) Politische Studiengruppe, im ganzen Empire verbreitet, begründet 1910, mit der einflußreichen Zeitschrift „The Round Table".

[11]) London 1918.

[12]) 9 & 10 Geo. V, ch. 101.

[13]) Es wird stets in diesen Ausführungen der Einfachheit halber der Ausdruck verwendet, obwohl die Problematik der Terminologie mit Beziehung auf den Nichtstaat nicht verkannt werden soll.

indischen Territorien mit Ausschluß aller jener Teile, die nicht unter der unmittelbaren Gebietshoheit der indischen Regierung in Simla stehen [14]). Über die Form des Gesetzes ist vorauszuschicken: der Government of India Act 1919 (G.I.A. 19) ist, wie schon die überaus große Zahl seiner Verweisungen zeigt, technisch kein selbständiges Instrument, vielmehr im Grunde ein Zusatz zu dem Consolidating Act von 1915, der die gesamte Verfassungsmaterie bis zu diesem Jahre zusamenschließt [15]). So erscheint auch in Zukunft das Gesetz von 1915 als Grundgesetz, auf das alle weiteren Abänderungen bezogen werden [16]). Weiterhin: der G.I.A. 19 ist ein Rahmengesetz, dessen Ausführung in vielen Einzelheiten der besonders delegierten Verordnungsgewalt der indischen Regierung überlassen blieb [17]). Diese Verordnungen (rules), deren Hauptteil 1921 erlassen wurde, werden mit der Zustimmung des Staatssekretärs abgefaßt und dem Parlament zur Annahme vorgelegt. Werden sie in ihrer endgültigen Fassung eingebracht, so kann keines der beiden Häuser sie verwerfen, sondern lediglich eine Adresse an den König richten mit der Bitte um ihre Nichtigerklärung. Werden sie im Entwurf (draft) vorgelegt — was der Praxis in der Regel entspricht —, so können sie mit oder ohne Amendéments in gewöhnlicher Weise behandelt werden [18]).

Erst im Zusammenhang mit diesen „Rules under the Government of India Act“ [19]) wird der G.I.A. 19 zur umfassenden Grundlegung des indischen Regierunssystems.

§ 2.

Die indische Zentralregierung.

Trotz aller weitgehenden Dezentralisation ruht auch unter der neuen Verfassung das Gewicht der Verwaltung in der Zentrale. Während aber in den Provinzen das Verhältnis von Exekutive und Legislative sich grundsätzlich gewandelt hat, ist das in der Zentralinstanz bei weitem nicht im selben Maß der Fall. Bis in die

---

[14]) Mit Ausschluß also der „Indischen Staaten“, deren Rechtsnatur im völkerrechtlichen Abschnitt kurz erörtert wird. Über die Abgrenzung vgl. Interpretation Act, 1889, 52 u. 53 Vict., c. 63, sec. 18.

[15]) Vgl. auch oben.

[16]) Vgl. sect. 47 (1) des G.I.A. 1919.

[17]) Vgl. sect. 44, 33 G.I.A. 19.

[18]) Horne p. 87.

[19]) Als Weißbuch erschienen, London 1921, regelmäßige Ergänzungen.

jüngste Zeit hinein[20]) waren die Sphären von Zentrale und Provinzen in Verwaltung und Gesetzgebung gesetzlich nicht gegeneinander abgegrenzt. Das neue System beruht auf einer reinlichen Scheidung von „central" und „provincial subjects", der Zentrale und den Provinzen eigenen Angelegenheiten. Die schwerwiegende Entscheidung über die Kompetenzen gibt dem G.I.A. 19 Gepräge und ein gut Teil seiner praktischen Bedeutung. Die Vorarbeit wurde vom Funktionen-„Ausschuß" des Southborough-Komitees geleistet. Nur das Prinzip der grundsätzlichen Neuordnung wird in sect. I des G.I.A. 19 ausgesprochen — die Ausführung, die in der Substanz die Vorschläge des Funktionenausschusses übernommen hat, gibt Schedule 1 der Devolutionsregeln[21]), deren Kompetenzvorbehalte für die Zentrale nebenstehend wiedergegeben sind. Auf dieser Grundlage begreift sich die Wirksamkeit und Struktur der indischen Zentralregierung.

Zentrale Gegenstände[22]).

1. (a) Defence of India, and all matters connected with His Majesty's Naval, Military and Air Forces in India, or with His Majesty's Indian Marine Service or with any other force raised in India, other than military and armed police wholly maintained by local Governments.

(b) Naval and military works and cantonments.

2. External relations, including naturalisation and aliens and pilgrimages beyond India.

3. Relations with States in India.

4. Political charges.

5. Communications to the extent described under the following heads, namely:

(a) railways and extra-municipal tramways, in so far as they are not classified as provincial subjects under entry 6 (d) of Part II of this Schedule;

(b) aircraft and all matters connected therewith;

(c) inland waterways, to an extent to be declared by rule made by the Governor-General in Council or by or under legislation by the Indian legislature.

6. Shipping and Navigation, including shipping and navigation on inland waterways in so far as declared to be a central subject in accordance with entry 5 (c).

7. Light-houses (including their approaches), beacons, lightships, and buoys.

8. Port quarantaines, and marine hospitals.

---

[20]) Vgl. Montford Rep. p. 68.

[21]) Rules under the Government India Act, London 1921, § 251 ff.

[22]) Rules p. 251 ff.

9. Ports declared to be major ports by rule made by the Governor-General in Council or by or under legislation by the Indian legislature.

10. Posts, telegraphs and telephones, including wireless installations.

11. Customs, cotton excise duties, income-tax, salt and other sources of all-India revenues.

12. Currency and coinage.

13. Public debt of India.

14. Savings Banks.

15. The Indian Audit Department and excluded Audit Departments, as defined in rules framed under section 96 D (1) of the Act.

16. Civil law, including laws regarding status, property, civil rights and liabilities and civil procedure.

17. Commerce, including banking and insurance.

18. Trading companies and other associations.

19. Control of production, supply and distribution of any articles in respect of which control by a central authority is declared by rule made by the Governor-General in Council or by or under legislation by the Indian legislature to be essential in the public interest.

20. Development of industries, in cases where such development by a central authority is declared by order of the Governor-General in Council, made after consultation with the local government or local governments concerned, expedient in the public interest.

21. Control of cultivation and manufacture of opium, and sale of opium for export.

22. Stores and Stationery, both imported and indigenous, required for Imperial Departments.

23. Control of Petroleum and explosives.

24. Geological survey.

25. Control of mineral development in so far as such control is reserved to the Governor-General in Council under rules made or sanctioned by the Secretary of State, and regulation of mines.

26. Botanical survey.

27. Inventions and designs.

28. Copyright.

29. Emigration from, and immigration into, British India and inter-provincial migration.

30. Criminal Law, including criminal procedure.

31. Central police organisation.

32. Control of arms and ammunition.

33. Central agencies and institutions for research (including observatories) and for professional or technical training or promotion of special studies.

34. Ecclesiastical administration, including European cemeteries.

35. Survey of India.

36. Archaeology.

37. Zoological Survey.

38. Meteorology.

39. Census and Statistics.

40. All-India-Services.

41. Legislation in regard to any provincial subject, in so far as such subject is in Part II of this Schedule stated to be subject to legislation by the

Indian legislature, and any powers relating to such subject reserved by legislation to the Governor-General in Council.

42. Territorial changes, other than intra-provincial, and declaration of laws in connection therewith.

43. Regulation of ceremonial, titles, orders, precedence and civil uniform.

44. Immovable property acquired by, and maintained at the cost of, the Governor-General in Council.

45. The Public Service Commission.

46. All matters expressly excepted by the provisions of Part II of this Schedule from inclusion among provincial subjects.

47. All other matters not included among provincial subjects under Part II of this Schedule.

Das Haupt der indischen Regierung in Indien ist der Generalgouverneur, der als Repräsentant der Krone den Titel Vizekönig führt. Dieser Titel, der noch jüngst in der königlichen Proklamation vom 23. Dezember 1919 erschien, hat keine gesetzliche Basis. Er weist lediglich auf die repräsentative Funktion des Generalgouverneurs hin, die bei zeremoniellen Anlässen, aber auch in der politischen Verwaltung, etwa gegenüber den indischen Fürsten, eine Rolle spielt [23]). Der Vizekönig ist, wie Macdonald sich ausdrückt, „the Crown visible in India, the ceremonial head of the sovereignty, the great lord" [24]). Das kommt in der Tatsache zum Ausdruck, daß der Generalgouverneur (GG.) in britischen und indischen Gesetzen als solcher bezeichnet wird, während der Titel Vizekönig zum mindesten in der Form des Doppeltitels „Viceroy and Governor-General" sich in der Rangordnung, den Statuten der Fürstenkammer sowie der Ritterorden findet [25]).

Der Generalgouverneur wird vom König ernannt, und zwar auf Vorschlag des Premierministers hin [26]): die politische Bedeutung des Amtes drückt sich darin aus, daß der Kabinettschef an die Stelle des Fachministers, des Secretary of State for India, tritt. Wie es der Gebundenheit der Regierung entspricht, übt der GG. wichtige Gesetzgebungsbefugnisse aus. Sie werden unten im Zusammenhang mit der übrigen Gesetzgebung geschildert werden. Hier seien seine repräsentativen und exekutiven Funktionen im Zusammenhang behandelt.

---

[23]) Vgl. weiter unten. Zur Stellung des Vizekönigs vgl. Indian Year Book 1927 (p. 58, 74) und Imperial Gazetteer of India IV, 16.

[24]) Ramsey Macdonald, a. a. O. p. 57.

[25]) Vgl. insbesondere Curzon, British Government in India, II, 49; Imperial Gaz. IV, 16; Aga Khan, a. a. O. p. 76.

[26]) Vgl. Banerjee p. 268; Ilbert, 1922, p. 204.

Die Amtszeit des GG. beträgt fünf Jahre. Auch diese Regel ist nirgends gesetzlich festgelegt. Sie entspricht einer Übung, die sich aus der Zeit von Warren Hastings herschreibt [27]). Beim Amtsantritt hat er zwei Eide zu leisten, den Treueid gegenüber dem König und den eigentlichen Amtseid [28]).

Die Stellung des GG. entspricht der eines Staatshauptes, wenn auch mit den Einschränkungen, die sich aus der Natur Indiens als Nichtstaat [29]) ergeben. Er hat eine gewisse eng umgrenzte Befugnis [30]) zum Vertragsschluß, zu Kriegserklärungen gegenüber indischen Staaten, wenn auch nur mit der ausdrücklichen Genehmigung des Staatssekretärs. Staatshaupt im völkerrechtlichen Sinne ist allerdings der King-Emperor, wie noch später zu zeigen sein wird. Als spezifisches jus majestaticum ist seit 1916 auf den GG. das Recht der Begnadigung delegiert worden [31]).

Die Regierung zeigt gemischt kollegialisch-bürokratischen Charakter. Das läßt sich annähernd in dieser Weise formulieren, obwohl formal der „GG.-Council“ als die indische Regierung bezeichnet wird [32]).

Dem GG. steht zur Seite das Executive Council, das „Kabinett“, dessen Mitglieder nach sect. 39 des Principal Act (= Consol. Act.) auf den Vorschlag des Staatssekretärs vom König ernannt werden [33]). Sect. 28 des G.I.A. 19 hat die Beschränkung der Anzahl aufgehoben: sie beträgt gegenwärtig, unter Einschluß des Oberbefehlshabers in Indien, der von Amts wegen zum Kabinett gehört, sieben. Der bürokratische Charakter der indischen Regierung wird betont durch das Erfordernis bestimmter Qualifikationen für vier, mit dem Oberbefehlshaber fünf ihrer Mitglieder. (Sect. 38 des Principal Act in Verbindung mit sect. 28, 2 des G.I.A. 19.) Während 3 Minister mindestens 10 Jahre Beamte in Indien gewesen sein müssen, gilt für den Justizminister das Erfordernis einer englischen oder qualifizierten indischen Advokatur [34]).

---

[27]) Der im Regulating Act von 1773 auf fünf Jahre zum GG. ernannt wurde. Vgl. etwa Curzon, a. a. O. II p. 50, siehe auch oben.

[28]) Vgl. Wortlaut Banerjee p. 275.

[29]) Dies sei vorweggenommen, vgl. unten.

[30]) Sect. 44 Cons. A. 1915.

[31]) Vgl. Instructions to the GG., 15. 5. 1921, Clause V., abgedruckt bei Banerjee p. 480, ohne daß indessen diese Delegation ein weiteres Gnadengesuch an den King-Emperor ausschlösse, vgl. Seton, a. a. O. p. 34 Anm.

[32]) Statt aller Ilbert, 1915, p. 202.

[33]) Ihre Amtszeit beträgt für gewöhnlich 5 Jahre, in dieser Festsetzung kommt das Prinzip des „abgeordneten Beamten“ zum Ausdruck.

[34]) Vgl. Sect. 38 Princ. Act u. 28, 2 G.I.A. 19: „a barrister of England or Island or a member of the Faculty of Advocates of Scotland or a pleader

[Im übrigen ist die historische Scheidung der Mitglieder des Executive Council in ordentliche und außerordentliche durch die Reformen gefallen[35]).]

Wie oben bereits dargelegt wurde, hat sich in der indischen Regierung das Portefeuillesystem durchgesetzt, wobei in der Regel je zwei Ressorts einem Minister unterstellt sind. Der GG. hat die auswärtige und die politische Abteilung in eigener Leitung. Im übrigen sind 8 weitere Gruppen zusammengefaßt[36]): Eisenbahnen und Handel, Industrie und Arbeit, Erziehung, Gesundheit und Landbau, Verteidigung, Inneres, Gesetzgebung, Finanzen, Kirchenwesen. Dem Minister für Eisenbahnen und Handel sind die kirchlichen Angelegenheiten übertragen. (!)

Wenn sich der Form nach nur Unwesentliches in der Organisation der Zentralregierung durch das Gesetz von 1919 verändert hat, so wird eine gewisse Fortbildung in der Stellung der Regierung doch nicht zu verkennen sein, wenn diese vor allem im Verhältnis zur Legislative betrachtet wird.

Die Regierung, das „Kabinett" des GG., ist der Volksvertretung nicht verantwortlich. Es besteht also die besondere Gegenüberstellung einer in ihrer politischen Aktion durch die Legislative nicht beschränkbaren Regierung — und einer Volksvertretung, die, wie noch zu zeigen sein wird, durchaus in parlamentarischen Formen funktioniert, ein Zustand, wie er in gewisser Weise an das Verhältnis von Reichsregierung und Reichstag im Deutschen Reich von 1871 bis 1918 erinnert: in gewisser Weise jedoch nur. Denn während dort bei der Regierungsbildung stets eine Form der Repräsentation (im politisch-soziologischen Sinn) wirksam ist, fehlt es im indischen Fall an der entsprechenden Garantie in der Struktur. Denn die Regierung wird „von außen" von der übergeordneten britischen Staatsgewalt eingesetzt.

Und doch ist gegenüber der bisherigen Ungetrenntheit von Exekutive und Legislative die Verschiebung darin zu erkennen, daß diese autokratische Regierung einer gesetzgebenden Körperschaft gegenübergestellt ist. Selbst ohne verfassungsrechtliche

---

of the High Court of not less than 5 years standing." — Während übrigens das Gesetz nirgends Vorschriften über Rasse und Abstammung bei Ernennung zu Ämtern trifft, sind nun auf die Empfehlung des gemischten Ausschusses hin regelmäßig mindestens 3 Inder Minister — einer völligen Indianisierung steht gesetzlich nichts im Wege. Joint Sel. Committee Rep. Cl. p. 28.

[35]) Sect. 28, 4 G.I.A. 19.

[36]) Vgl. Order vom 11. April 1923, zit. bei Banerjee p. 283.

Bindung ist die Möglichkeit einer Balanzierung dieser Gewalten [37]) gegeben. Die Regierung ist wohl rechtlich dem britischen Parlament verantwortlich [38]), jedoch bedingt die Lockerung dieser Aufsicht [39]) das stärkere Hervortreten der geschaffenen indischen Volksvertretung: „I think [40]) we must assume that they certainly did, and that they had a definite purpose. That purpose was clearly to habituate the executive, even in discharging their own responsibilities, to rely more and more upon the support of their legislatures, and less and less upon the support of the British Parliament accorded through the Seecretary of State. Under the old dispensation, if a Viceroy proposed to introduce a new policy, he had to persuade the Secretary of State of the necessity for it and its wisdom; he had also to get the Secretary of State's consent to the measure for financing it. Under the new dispensation the Secretary of State will be difficult to persuade, unless the scheme has first obtained the blessing of the Indian legislature. The Viceroy of the future will consequently tend, in increasing measure, to consult Indian opinion first, and to count on its support rather than on the academic approval of Whitehall or Westminster. In precisely similar fashion, the provincial Governors will come to lean on the secretariats at Delhi. Thus, under a puzzling consitutional form, there is being effected a remarkable transference of power, or at least of influence so significant as to be barely distinguishable from power."

Es ist nicht zu verkennen: diese Erwägungen vermitteln eine mehr politische als rechtliche Einsicht. Jedoch machen sie deutlich, worauf es hier ankommt: welche Veränderungen sich innerhalb der kontinuierlichen Rechtsform seit 1919 vollzieht. Die politische Notwendigkeit hat jedoch auch ihren rechtlichen Niederschlag im Rahmen einer Dienstanweisung gefunden [41]): „VIII. Similarly, it is Our will and pleasure that Our said Governor-General shall use all endeavour c o n s i s t e n t w i t h t h e f u l f i l m e n t o f h i s r e s p o n s i b i l i t i e s t o U s a n d t o O u r P a r l i a m e n t [42]) for the welfare of Our Indian subjects, that the administration of

---

[37]) Ein Gesichtspunkt, der übrigens — das sei hier grundsätzlich bemerkt — u. E. nicht auf eine Betrachtung staatlicher Verbände im engeren Sinne zu beschränken, sondern allgemein für die politischen Gemeinwesen überhaupt fruchtbar zu machen ist.

[38]) Vgl. Montford Rep. p. 156.

[39]) Vgl. dazu unten.

[40]) führt Lord Meston aus: Ilbert and Meston, a. a. O. p. 151, 152.

[41]) Revised Instrument of Instructions to the GG. vom 15. 3. 1921, abgedr. bei Banerjee p. 479.

[42]) Sperrung rührt von uns her.

the matters committed to the direct charge of Our Governor-General in Council may be conducted in harmony with the wishes of Our Said Subjects as expressed by their representatives in the Indian Legislature, so far as the same shall appear to him to be just and reasonable."[42]) Damit ist bereits formell eine gewisse „unverbindliche" Bindung gegeben: unverbindlich, da ihre Lösung allerdings von Fall zu Fall der letzthin entscheidenden Einsicht des Hauptes der Exekutive überlassen zu sein scheint.

§ 3.

Die zentralen gesetzgebenden Körperschaften.

Gegenüber allen bisherigen Reformen ist in der Zentrale die wichtige Neuerung, die Umgestaltung der Legislative auf der Grundlage eines Zweikammersystems. Die „Indian Legislature" besteht aus dem GG., der Legislative Assemblee[43]) und dem Council of State.

Die Legislative Assemblee nimmt die Stelle eines Unterhauses ein. Gemäß Sect. 19 des G.I.A. 19 besteht sie aus mindestens 140 Mitgliedern, von denen wenigstens $^5/_7$ aus Wahlen hervorgegangen sein müssen, während der Rest vom GG. zu ernennen ist. Von den ernannten Mitgliedern[44]) dürfen nicht mehr als $^2/_3$ Beamte sein. Die Zusammensetzung der gesetzgebenden Versammlung ist gegenwärtig also[45]) folgende:

		Gesetzg.Vers.	Staatsrat
	Gewählte Mitglieder	104	34
Ernannte	Beamte	26	20
	Nichtbeamte	14	6
	Gesamtzahl	144	60

Diese Gegenüberstellung zeigt vor allem die Veränderungen in der Volksvertretung gegenüber der Reform von 1909 deutlich an. Während damals noch[45a]) die ernannten Vertreter in der absoluten

[43]) Vgl. Banerjee p. 16 ff.; Horne p. 106 ff.

[44]) Sämtliche Minister müssen zu Mitgliedern eines der beiden Häuser ernannt werden, sofern sie es nicht bereits sind. Sie fallen also unter die Zahl der official members.

[45]) Vgl. Electoral Rules und Ergänzungen, Rules under the G.I.A. 126; Horne, a. a. O. p. 107. Die Zahlen für den Staatsrat (Council of State) sind vergleichsweise hinzugefügt.

[45a]) Vgl. den oben zitierten Stand von 1912 = 37 : 32.

Mehrheit sind, so daß die Regierung in der Lage ist, jede ihrer Vorlagen durchzubringen, hat sich nun das Verhältnis umgekehrt. Der aus Wahlen hervorgegangene Teil der Legislative stellt die Mehrheit dar, obwohl natürlich der permanente „Regierungsblock“ auch numerisch ansehnlich genug ist, um bei zersplitterter Abstimmung einen erheblichen Einfluß zu gewinnen.

Wesentlich ist jedoch dies: Die gesetzgebende Versammlung ist nicht mehr nur eine zu Gesetzgebungszwecken erweiterte Exekutive, sondern eine selbständige, dieser koordinierte Körperschaft. Die Reform von 1919 führt somit [46]) einen entscheidenden Schritt weiter auf dem Wege der Trennung von Exekutive und Legislative. Daß diese Trennung nicht als vollzogen bezeichnet werden kann, wird weiter unten zu zeigen sein. Schon die oben angedeutete Fassung des G.I.A. 19 verdeutlicht dies [47]): „Die indische Legislatur soll aus dem GG. und zwei Kammern bestehen.“

Der Staatsrat auf der anderen Seite [48]) zeigt einen beträchtlich stärkeren Anteil [49]) an ernannten Mitgliedern. Darin kommt zum Ausdruck, daß er im Verlauf der Willensbildung ein hemmendes Gegengewicht gegenüber den Impulsen der Legislative Assemblee darstellen soll. Noch der Entwurf des G.I.A. sah den Staatsrat als eine Körperschaft vor, die zum Durchpeitschen von Regierungsmaßnahmen dienen sollte [50]). Demgegenüber drang der Ausschuß (Joint Select Committee) auf die Umformung in eine echte zweite Kammer [51]), wie sie denn auch im Council of State verwirklicht worden ist. Die Ausführungen des Ausschusses sind bemerkenswert, weil sie zu einem Einzelpunkt die ratio der Reform enthüllen: „... the Committee do not accept the device, in the Bill as drafted, of carrying government measures through the Council of State without reference to the Legislative Assembly, in cases where the latter body cannot be got to assent to a law which the Governor-General considers essential. Under the scheme which the Committee propose to substitute for this procedure, there is no necessity to retain the Council of State as an organ for Government Legislation. It should therefore be reconstituted from the commencement as a true Second Chamber. They recommend that it should consist

---

[46]) Vgl. auch oben.

[47]) Vgl. auch Cons. Act 1915 sect. 63 — G.I.A. 19 sect. 17.

[48]) Vgl. Banerjee, a. a. O. p. 23 ff., 42 f.; Thakore p. 419; Horne p. 106 ff.; Montford Rep. § 278; G.I.A. 19 sect. 63.

[49]) Siehe Tabelle.

[50]) Dazu Montford Rep. § 277 p. 224.

[51]) Ilbert and Meston p. 62; Joined Sel. Cttee. II cl. 18.

of sixty members of whom not more than twenty should be official members ..." [52])

Vergleicht man den bestehenden Staatsrat mit den entsprechenden Körperschaften der Dominions, so erweist er sich als eine Kompromißlösung zwischen dem kanadischen System bloßer Ernennung und dem australischen bloßer Wahl [53]). Immerhin ist durch die gesteigerte Zahl der Ernannten deutlich sein Sinn als retardierender Faktor zum Ausdruck gebracht. Das gleiche Bild wird sich ergeben, wenn das Wahlrecht in Betracht gezogen wird.

Die normale Dauer jeder gesetzgebenden Versammlung beträgt drei, die des Staatsrates fünf Jahre: in beiden Fällen kann der GG. vorherige Auflösung verfügen oder, unter „besonderen Umständen", die Sitzungsperiode verlängern [54]). Die gesetzgebende Versammlung erwählt sich ihren Präsidenten selbst: die Wahl unterliegt der Bestätigung des GG. [55]). Der Präsident des Staatsrates dagegen wird vom GG. aus der Zahl seiner Mitglieder ernannt. Auch diese Abweichung betont den besonderen Charakter der zweiten Kammer. Denn da der Vorsitz in diesen gesetzgebenden Körperschaften im wesentlichen der starken Machtstellung des Speakers im englischen House of Commons nachgebildet ist, ergibt sich auf diesem Umweg ein beträchtlicher Einfluß der Regierung. Das ist hervorzuheben, obwohl nicht verkannt werden darf, daß andererseits sich die Geschlossenheit des Regierungsblocks gegenüber der Vorreform stark gelockert hat: es scheint nicht mehr durchweg eine gebundene Stimmabgabe der ernannten Mitglieder (in beiden Häusern) zu bestehen, wodurch naturgemäß der Mechanismus gelockert und, von seiten der Exekutive, weniger leicht lenkbar wird.

Es ist nicht unnötig, darauf hinzuweisen, daß die Angehörigen der allindischen Legislative die in der Demokratie üblichen parlamentarischen Privilegien genießen [56]): die parlamentarische Form ist so bereits verwirklicht. Die Einschränkungen der Redefreiheit innerhalb des Parlaments durch die Geschäftsordnung, die weit-

---

[52]) Joined Sel. Cttee. cl. 18 p. 9; wenn auch der Staatsrat damit als Organ der Regierungsgesetzgebung in Fortfall gekommen ist, so sollte nur die Verhüllung der Verantwortlichkeit vermieden sein, wie sie ein besonderes Organ von repräsentativer Färbung für die Zwecke der Exekutivgesetzgebung bewirken würde: diese selbst ist in anderer Form gesichert.

[53]) Vgl. Banerjee p. 25.

[54]) Sect. 63 B, Act 1915.

[55]) Sect. 20, 1 G.I.A. 19: nur der erste Präsident wurde vom GG. ernannt (Sir Frederick Whyte).

[56]) Sect. 67, 7 Cons. Act.

reichend scheinen mögen[57]), sind lediglich dem englischen Recht nachgebildet.

Unter diesen Voraussetzungen übt die Legislative ihre Gesetzgebungsbefugnisse aus, denen jedoch entsprechend ihrem gebundenen Charakter bestimmte Grenzen gesetzt sind. Positiv sind ihre Befugnisse in Zusammenfassung der älteren Gesetze in sect. 65 des Cons. Act. 1915 aufgeführt[58]): Diese Zusammenfassung ist nur insofern bemerkenswert, als sie im Einklang mit den Grundsätzen britischer extraterritorialer Gesetzgebung[59]) auch für britisch-indische Untertanen außerhalb Britisch-Indiens (mit besonderer Hervorhebung der Beamten) die Gesetzgebungsgewalt der indischen Legislative ausdrücklich statuiert. Die allgemeinen Beschränkungen[60]) sind diese: die indische Legislative darf kein Gesetz erlassen, das widerruft und berührt:

1. ein nach 1860 mit Geltung für Britisch-Indien erlassenes Parlamentsgesetz — einschließlich der Heeres- und Flugtruppengesetze und ihrer Ergänzungen;

2. ein Parlamentsgesetz, wodurch der Staatssekretär ermächtigt wird, im Vereinigten Königreich Gelder für die indische Regierung zu beschaffen;

3. ferner ein Gesetz, das, in Kürze, die Verfassung des Vereinigten Königreichs und Irlands, oder die Beziehungen der Krone zu irgendeinem Teile Britisch-Indiens betrifft[61]).

Ferner bestehen noch einige Bindungen von geringerer Bedeutung, die im wesentlichen strafrechtliche Privilegien der europäischen Briten bestätigen[62]).

§ 4.

Der Weg der Gesetzgebung.

Gegenüber jenen allgemeinen starren Schranken, deren Beseitigung vom Parlament bzw. vom Secretary of State-in-Council abhängig ist, sichert eine weitere Gruppe von Bestimmungen der Exekutive eine Art konkurrierender Gesetzgebungskompetenz. Es

---

[57]) etwa Indian Legislative Rule p. 16 usw.; weiteres Banerjee p. 131.

[58]) Vgl. Ilbert, 1915, p. 226 ff.; sect. 63, 1.

[59]) Vgl. Keith, 1928, II.

[60]) deren Ausnahmen in sect. 131, 3 Cons. Act und in dessen Schedule V niedergelegt sind.

[61]) sect. 65, 2 Cons. act 1916.

[62]) Sect. 65, 3 u. 66 Cons. Act.

darf nämlich in keiner Kammer eine Maßnahme ohne vorherige Billigung des GG. beantragt werden [63]), die

1. die öffentliche Schuld bzw. die öffentlichen Einkünfte Indiens berührt oder diese belastet, oder

2. die Religion oder religiöse Gebräuche irgendeiner Klasse britischer Untertanen in Indien, oder

3. die Disziplin oder Aufrechterhaltung eines Teils der Streitkräfte zu Lande, zur See oder in der Luft, oder

4. die Beziehungen der Regierung zu auswärtigen Fürsten oder Staaten berührt; oder Maßnahmen, die

a) die Regelung eines provinzialen Gegenstandes, oder eines Teiles eines solchen, der nicht durch Ausführungsverordnungen der Gesetzgebung der indischen Legislative unterworfen ist, oder

b) Aufhebung oder Amendierung eines Provinzialgesetzes, oder

c) Aufhebung oder Amendierung von vom GG. erlassenen Gesetzen oder Verordnungen berühren.

Schließlich besteht eine Generalklausel für die restriktiven gesetzgeberischen Befugnisse der Exekutive, die alle zweifelhaften Fälle in der Form eines Notrechts umfaßt. Die Bestimmung lautet [64]):

> „Where in either chamber of the Indian legislature any Bill has been introduced, or is proposed to be introduced, or any amendment to a Bill is moved, or proposed to be moved, the Governor-General may certify that the Bill, or any clause of it, or the amendment, affects the safety or tranquility of British India, or any part thereof, and may direct that no proceedings, or that no further proceedings, shall be taken by the chamber in relation to the Bill, clause or amendment, and effect shall be given to such direction."

Der ordentliche Gesetzgebungsvorgang läßt sich kurz dahin zusammenfassen, daß der Gesetzesvorschlag, der in jeder der beiden Kammern eingebracht sein kann [65]), nach eventueller Bearbeitung durch Ausschüsse [66]) durch beide Kammern in gleicher Form angenommen sein muß [67]). Kommt eine Übereinstimmung

---

[63]) Sect. 67, 2 Cons. Act.

[64]) sect. 67 (2a) G.I.A. 19.

[65]) Vgl. Indian Legislative Rule p. 19; Standing Order p. 29—38.

[66]) Indian Legislative Rules (Council of State); Legislative Assembly Standing Order p. 39.

[67]) zum folgenden Indian Legislative Rule p. 36 (I.Leg.Rule) sect. 67, 3 G.I.A. 19.

nicht zustande, so kann die Kammer, der die Bill entstammt, diese fallen lassen oder beim GG. die Anberaumung einer gemeinsamen Sitzung beider Häuser beantragen, die endgültig zu entscheiden hat. Im übrigen besteht auch die Möglichkeit, den Streitpunkt durch eine von beiden Häusern gleichmäßig beschickte Konferenz zu erledigen [68]. Gesetzeskraft erlangt ein jedes Gesetz erst mit der Genehmigung des GG. (assent) [69]. An diesem Punkt setzt eine neue Reihe von gesetzlichen Kautelen ein, vermittels deren der Gesetzgebungsvorgang neuerdings der Kontrolle der Exekutive unterworfen wird:

1. anstatt der Genehmigung kann der GG. den Gesetzesvorschlag beiden Kammern zur erneuten Erwägung (reconsideration) zurücküberweisen [70];
2. er kann die Genehmigung verweigern [71], oder
3. die Genehmigung vorbehalten „for the signification of His Majesty's pleasure thereon" [72], d. h. mithin bis zur Entscheidung der Londoner Regierung;
4. schließlich besteht, nachdem der Gesetzesvorschlag durch die Zustimmung des GG. zum Gesetz geworden, ein echtes Vetorecht der Krone, durch dessen Ausübung das Gesetz im Augenblick seiner Bekanntgabe durch den GG. außer Kraft gesetzt wird.

Zusammenfassend läßt sich über diese Eingriffsrechte der Exekutive sagen: sie sind gegenüber der beträchtlichen Ausdehnung der sachlichen legislatorischen Kompetenzen kennzeichnend für das außerordentliche Übergewicht der ausführenden Gewalt, wie es England nur in der Form des längst obsoleten Vetos, die Dominions in den durch Reichskonventionen außer Kraft gesetzten gleichen Formen wie Indien gekannt haben [73] [74].

Es ist also der Exekutive eine — nicht leicht begreifliche — Häufung von Kontrollrechten über den Gang der ordentlichen Ge-

---

[68]) I.Leg.Rule p. 40.
[69]) sect. 68, 1 G.I.A. 19.
[70]) sect. 67, 4, dazu Standing Orders beider Kammern p. 52 u. 53.
[71]) sect. 68, 1.
[72]) sect. 68, 1.
[73]) Vgl. für England May, Parliamentary Practia § 395 (zit. bei Banerjee p. 136); für die Dominions etwa die Bestimmungen des Commonwealth of Australia Act 1900, sects. 58—60; the British North America Act, 1867, sects. 55—57. Vgl. im übrigen weiter unten.
[74]) Eine besondere Hervorhebung erfährt in diesem Zusammenhang die quasi-landesherrliche Stellung des GG. (auf die bereits oben hingewiesen wurde) durch die Formulierung der vizeköniglichen Zustimmung: sie wird im eigenen Namen, nicht im Namen des Königs erteilt, wie dies in den Dominions der Fall ist; dazu Keith II, 1225 Anm. 1; Banerjee p. 137.

setzgebung gewährt. Nacheinander stehen dem GG. die Maßnahmen der „Certification", in einigen Fällen die Erteilung vorheriger „sanction" bereits im Anfangsstadium zur Verfügung, so daß das eigentliche Veto sowie die „reservation" oder gar das königliche Veto daneben bei einer zielbewußten Politik wenig Raum haben. In der Tat scheint es auch kaum zur Anwendung zu kommen.

Diesem ordentlichen Verfahren, das lediglich durch negative Mitwirkungsrechte der Exekutive bestimmt wird, steht als Mittel positiver Exekutivgesetzgebung ein außerordentliches Verfahren gegenüber. Sect. 67 B des G.I.A. 19 bestimmt:

> „Where either chamber of the Indian legislature refuses leave to introduce, or fails to pass in a form recommended by the Governor-General, any Bill, the Governor-General may certify that the passage of the Bill is essential for the safety, tranquility, or interests of British India or any part thereof, and thereupon —
>
> a) If the Bill has already been passed by the other chamber, the Bill shall, on signature by the Governor-General, notwithstanding that it has not been consented to by both chambers, forth with become an Act of the Indian legislature in the form of the Bill as originally introduced in the Indian legislature, or (as the case may be) in the form recommended by the Governor-General; and
>
> (b) If the Bill has not entirely been so passed, the Bill shall be laid before the other chamber, and, if consented by the Governor-General, shall become an Act as aforesaid on the signification of the Governor-General's assent. or, if not so consented to, shall, on signature by the Governor-General, become an act as aforesaid.

Diese Handhabe, durch den Verwaltungsakt der „Zertifikation" wichtige gesetzgeberische Maßnahmen durchzusetzen, wird andererseits — analog der oben geschilderten negativen Kontrolle — wenigstens formal durch die Notwendigkeit nachträglicher parlamentarischer Genehmigung durch die Einfügung einer konkreten parlamentarischen Verantwortlichkeit in den Gesetzgebungsvorgang ausgewogen. Art. 67 B 2 fährt fort:

> „Every such Act shall be expressed to be made by the Governor-General, and shall, as soon as practicable after Being made, be laid before both Houses of Parliament, and shall not have effect until it has received His Majesty's assent, and shall not be presented for His Majesty's assent until co-

pies thereof have been laid before each House of Parliament for not less than eight day on which that House hat sat: and upon the significance of such assent by His Majesty in Council and the notification thereof by the Governor-General, the Act, shall have the same force and effect as an Act passed by the Indian legislature and duly assented to.

Provided that where in the opinion of the Governor-General a state of emergency exists which justifies such action, the Governor-General may direct that any such Act shall come into operation forthwith, and thereupon the Act shall have such force and effect as aforesaid, subject, however, to disallowance by His Majesty in Council." [75])

Bei genauerer Prüfung verliert allerdings dies „Gegengewicht" der parlamentarischen Genehmigung von Ausnahmegesetzen der Exekutive an Bedeutung. Zunächst kommt ein derartiges Gesetz nicht ohne vorheriges Einvernehmen mit dem Staatssekretär zustande. Da dieser aber Mitglied eines Kabinetts ist, das sich auf die Parlamentsmehrheit stützt, ist die nachträgliche Desavouierung seiner Politik in der Regel schwerlich vorauszusehen. Und schließlich gibt die Annahme eines „State of emergency", also eines echten Notstandes, der Exekutive mit der Ausnahmeregel auch formaliter die Handhabe, ein so zustande gekommenes Gesetz mit unmittelbarer Wirksamkeit auszustatten.

Daß dieser Weg der außerordentlichen Gesetzgebung keineswegs nur für den äußersten Notfall vorgezeichnet ist, ergibt sich aus dem Wortlaut klar genug. Nicht nur die Sorge für Britisch-Indiens Sicherheit und Ruhe, schon die für seine „Interessen" vermag den Mechanismus auszulösen. Bereits bei der Verhandlung der G.I.-Bill im Unterhaus wurde auf die Weite dieser Fassung hingewiesen und erneut im Jahre 1924 im Verlaufe der Untersuchungen des Muddiman-Komitees [76]); das jedoch gibt in seinem Mehrheitsbericht der auslegerisch richtigen Überzeugung Ausdruck: „at the present time these words are required because the GG.'s responsibilities are not confined to the safety and tranquility of British India; and in the discharge of his function's he is responsible to Parliament and not to the Indian Legislature!" Hier erscheint die Ausübung jener Rechte als notwendige Entsprechung der staatsrechtlichen Unverantwortlichkeit gegenüber

---

[75]) Entsprechend den Vorschlägen des Joint Select Cttee. 26 p. 10.

[76]) Report of the Reforms Enquiry Committee, 1924 (East India Constitutional Reforms), London 1925 CMD. 2360, p. 97 f.

der indischen Volksvertretung [77]). So entspricht sie in der Tat der Struktur des gegenwärtigen Systems: da diese Volksvertretung in gewissem Rahmen dazu berufen ist, durch gesetzgeberische Beschlüsse die Tätigkeit dieser Exekutive zu bestimmen, muß die Exekutive ermächtigt sein, für ihre von der Londoner Regierung abgeleiteten politischen Maßnahmen im Falle einer Abweichung die Legitimierung zu schaffen. Denn die indische Verwaltung (im weitesten Sinn) vollzieht sich in rechtsstaatlichen Formen — darin liegt die ratio der indischen Ausnahmegesetzgebung [78]).

Daß diese Ermächtigung in der Praxis eine beträchtliche Rolle spielt, stellt der Marquess of Reading [79]) im Oberhaus fest [80]): „I have had at times to use the emergency powers which were vested in me by Parliament as Viceroy and Governor-General. I took the view, from all that I had read and from all that I knew that these were powers that were given, not for the purpose of being looked at, but in order that they might be used if the emergencies occurred; and, when the emergencies occurred I felt bound, in sudden cases only, to use them ...“ [81])

Eine entsprechende Regelung hat die Haushaltsgesetzgebung gefunden. Der Haushaltsplan (Indian Budget) wird beiden Häusern auf Anweisung des GG. vorgelegt [82]). (Gemäß Sect. 67 A, 5 des G.I.A. 19 soll der Haushaltsplan — mit Ausnahme gewisser [unten genannter] Abschnitte — der gesetzgebenden Versammlung unterbreitet werden.) In der Tat spielt ursprünglich der Staatsrat budgetrechtlich keine Rolle. Nach Abänderung der Standing Order 70 [83]) wird der Voranschlag nun auch

---

[77]) Immerhin heißt es an anderer Stelle des gleichen Berichts, a. a. O. p. 52: „Though ... the instancies in which these powers have been used have been very few indeed, yet we considerate these provisions in the constitution must inevitably contribute to the difficulty of its harmoneous working, however essential their existence may be.“ Vgl. dagegen das Folgende.

[78]) Diese Ausführungen stellen natürlich keine Bewertung der Reformgesetzgebung dar; es sollen lediglich die dieser typischen Kompromißlösung immanenten Bindungen aufgezeigt werden.

[79]) Indischer Vizekönig 1921—1925.

[80]) Parliament Debates, Extracts relating to Indian Affairs, House of Lords, Session 1926, 28th July, 1926 (India Office) p. 16.

[81]) Es braucht nur hingewiesen zu werden auf die Fälle der „Princes Protection Bill“ (einer Zensurmaßnahme zum Schutze der indischen Fürsten vor den Angriffen der britisch-indischen Presse) 1922, der Finanzbill von 1923 sowie der von 1924, vgl. Banerjee p. 139/40.

[82]) Sect. 67 a, 1 G.I.A. 19, Ind.Leg.Rule p. 43.

[83]) Vgl. hierzu die Empfehlungen des Muddiman Rep. 1924 CMD. 2360 p. 100.

hier Verhandlungsgegenstand [84]). Im übrigen vermag die gesetzgebende Versammlung außer der Ablehnung einzelner Positionen ihre Beträge durch Reduktion des Gesamtvoranschlags abzuändern [85]). Es kann jedoch kein Mitglied der Legislative Anträge bezüglich der Mittelverwendung einbringen, es sei denn, daß der GG. dies empfiehlt. Diese Vorschrift ist unmittelbar der Übung des englischen Parlaments entnommen [86]), sie kehrt entsprechend in den wichtigsten Dominionverfassungen wieder [87]). Darin ist für die moderne, auf weitgehende Funktionenteilung beruhende Demokratie kein Übergreifen auf die Befugnisse der Legislative zu erblicken, ja, umgekehrt bezeichnet gerade diese Bestimmung erst die Grenze eines Eingriffs der Legislative in das Gebiet der Verwaltung [88]).

Demgegenüber stehen empfindliche Einschränkungen des Abstimmungsrechts der gesetzgebenden Versammlung und des Verhandlungsrechts beider Kammern bezüglich wesentlicher Teile des Voranschlags: Nur auf Grund besonderer Genehmigung des GG. können folgende Positionen durchgenommen werden [89]):

1. Interest and sinking fund charges on loan;
2. expenditure of which the amount ist prescribed by or under the law;
3. salaries and pensions of persons appointed by or with the approval of His Majesty or by the Secretary of State in Council;
4. salaries or Chief Commissioners and Judicial Commissioners, and
5. expenditure classified by the order of the Government-General Council as
   a) Ecclesiastical,
   b) Political, and
   c) Defence [90]) [91]).

---

[84]) Vgl. Banerjee p. 143; Council of State and Legisl. Ass. Rules of Business p. 44; Rules p. 236.

[85]) G.I.A. 19 sect. 67 A, 6.

[86]) Vgl. Hatschek, Englisches Staatsrecht I S. 467; Banerjee p. 141 („Unless recommended from the Crown").

[87]) Vgl. British North America Act, sect. 54; Commonwealth of Australia Constitution Act sect. 56. South Africa Act 1909 sect. 62.

[88]) Vgl. die Gegenüberstellung bei Schmitt, Verfassungslehre S. 192. — Auch in der deutschen Reichsverfassung 1919 hat eine solche Klausel Aufnahme gefunden, vgl. Art. 85 III.

[89]) Vgl. dazu sect. 67 A, 3, 67 A, 4 G.I.A. 19.

[90]) Bei dieser Gruppe ist die Entscheidung des GG. endgültig.

[91]) Das bedeutet z. B. für das Finanzjahr 1921/22 (nach Banerjee, a. a. O. p. 142 Anm. 2) von dem Gesamthaushalt von 142,86 crores rs.

Diese sogen. „non-votable expenditure“ wird vom Joint Select Committee [92]) dem englischen Consolidated Fund verglichen, d. h. jenen besonderen oder regelmäßig wiederkehrenden Ausgaben, die kraft Gesetzes der jährlichen Beschlußfassung entzogen sind. Allerdings ist diese Analogie rein äußerlicher Natur: der grundsätzliche Unterschied liegt auf der Hand. Es handelt sich bei der indischen Bestimmung nicht um eine Selbstbeschränkung der gesetzgebenden Körperschaft, sondern um von außen gesetzte Grenzen gesetzgeberischer Kompetenz [93]).

Über diese Beschränkungen hinaus ist der GG., entsprechend seiner außerordentlichen gesetzgeberischen Gewalt, ermächtigt, die Kontrolle der gesetzgebenden Versammlung außer acht zu lasesn [94]). Zwei Fälle sind nach dem Gesetz zu scheiden:

1. Erachtet der GG.-in-Council verweigerte Positionen für wesentlich (essential) für die Erfüllung seiner Pflichten, so kann er sie entgegen dem Votum der gesetzgebenden Versammlung wieder einsetzen.

2. Im übrigen ist er ermächtigt, in Notfällen jede Ausgabe gutzuheißen, die er für die Aufrechterhaltung der Ruhe oder Sicherheit in Britisch-Indien für notwendig hält.

Auch hier also findet sich die Kompetenz der Exekutive, die Beschlüsse der Legislative

a) zu korrigieren, und

b) selbständig neue Maßnahmen zu ergreifen.

Als Gesamtbild ergibt sich, daß die budgetrechtliche Zuständigkeit der Volksvertretung recht formaler Natur geblieben ist. Weitgefaßte Klauseln ermächtigen die Regierung, im Bedarfsfall ohne Bindung selbständige Finanzpolitik zu treiben [95]) [96]). Der

---

(100 000 rs. = 1 crore) die Freigabe zur Abstimmung von 18,02 creores (auffällig sind die allgemein abweichenden Zahlen in „Wirtschaft des Auslandes“ 1928 S. 746).

[92]) Vgl. ebenda, Rep. cl. p. 25.

[93]) Zur Sache Banerjee p. 144.

[94]) Zum folgenden sect. 67 A, 7 u. 8 G.I.A. 19; Sapre p. 356 ff.; Thakore p. 425 f.; Banerjee p. 146 ff.

[95]) Davon ist nicht selten Gebrauch gemacht worden. Vgl. die Salzsteuerkontroverse 1923/24, wobei die Salzsteuer gegen den Willen der Leg. Ass. erhöht wurde.

[96]) Damit ist die Grundforderung des Montford Rep. für das Budgetrecht verwirklicht, obgleich mit der Befugnis der Legislative zur Abstimmung ein Zugeständnis gemacht wurde: „Resolutions upon budget matters and upon all other questions ... will continue to be advisary in character. — — There must ... remain to the Government power not to give effect to any resolution which it cannot reconcile with its responsibility for the peace, order

Grundsatz der Finanzkontrolle durch die gesetzgebende Körperschaft ist ausgehöhlt durch die Fülle der Ausnahmen.

So läßt sich an jedem Einzelzug der Kompromißcharakter des Systems aufzeigen: „So a compromise was effected and the first step was adopted, a democratic legislature, but not the second, a responsible executive. Back we had come to the position which we had spent so much powder and shot in destroying when the National Congress occupied it, the position into which the Morley-Minto scheme seemed forcing us, and which we had hastened to abandon as untenable. Plus ça change plus c'est la même chose. The central government in India, however we embroider it, is composed of an irresponsible legislature and an irremovable executive.“ [97]).

Wie weit diese Körperschaft in ihrer Zusammensetzung das Prinzip demokratischer Repräsentation (wie es die Form der repräsentativen Demokratie voraussetzt) etwa vorwegnimmt, ist weiter unten in einem zusammenfassenden Überblick über das Wahlrecht erörtert.

§ 5.

Exkurs: Die Fürstenkammer.

Es erscheint angebracht, an dieser Stelle kurz auf die Funktionen der indischen Fürstenkammer (the Chamber of Princes) einzugehen [98]). Obwohl sie — wie die in ihr vertretenen indischen Staaten — außerhalb des britisch-indischen Verfassungssystems steht, greift sie in ihren Kompetenzen in dies Gebiet über. Das rechtfertigt ihre Einbeziehung in den Kreis der Untersuchung.

Die Fürstenkammer wurde entsprechend dem Vorschlag des Monford-Report [99]) geschaffen: als eine beratende Körperschaft für Reichs- oder gesamtindische Fragen. In der Eröffnungsproklama-

---

and good government of the country.“ — Montford Rep. p. 228/29. Vgl. dazu die engeren Forderungen der Regierung von Lord Chelmsford, bei Sapre p. 357 f.

[97]) So Lord Meston in Ilbert and Meston, a. a. O. p. 144/45.

[98]) Ihre Statuten sind im Anhang S. 192 wiedergegeben, da sie unseres Wissens bisher außer den im offiziellen indischen Publikationsorgan, der Gazette of India, erfolgten Veröffentlichungen nirgends zugänglich gemacht sind. Sie wurden dem Verfasser in freundlicher Weise mit allen Ergänzungen durch das India Office zusammengestellt. — Vgl. zum folgenden: instruktiv, wenn auch nicht ohne Tendenz, Panikkar, a. a. O. p. 140 ff.

[99]) Vgl. ebenda p. 244 ff.: a Council of Princes.

tion von 1921 [100]), die Art und Umfang der Kompetenzen klarlegt, heißt es u. a.:

„My Viceroy will take its counsel freely in matters relating to the territories of Indian states generally and in matters that affect these territories jointly with British India or with the rest of my Empire.“ [101]).

Im wesentlichen bestehen also die Kompetenzen der Kammer darin:

1. Vorschläge und Empfehlungen in Übereinstimmung mit den Bestimmungen der Geschäftsordnung zu machen: für den Schutz und die Aufrechterhaltung der Verträge, der Rechte und Interessen, Würden und Machtbefugnisse, Privilegien und Sonderrechte der Fürsten und Häuptlinge, ihrer Staaten und Familienmitglieder [102]);

2. Angelegenheiten von Reichs- und gemeinsamen indischem Interesse zu erörtern und Vorschläge darüber zu machen, sowie über andere Angelegenheiten, die der Kammer durch den Vizekönig zur Behandlung überwiesen sind.

Kraft dieser Tätigkeit ist die Fürstenkammer formell zumindest das einzige nicht exekutive Organ in Indien mit einer Kompetenz für gesamtindische Fragen. Es braucht nicht mehr hervorgehoben zu werden, daß die Kompetenzen der britisch-indischen Organe auf der anderen Seite grundsätzlich territorial beschränkt sind [103]). Diese strenge Ausschließlichkeit ist jedoch nur

---

[100]) Text bei Keith, Documents II.

[101]) Es ist zum mindesten gewagt, wenn Panikhar (a. a. O.) p. 147) aus diesem Wortlaut die Anerkennung der indischen Staaten als eines konstituierenden Teils des Britischen Reichs herauslesen möchte: die Worte „with the rest of the Empire“ sind wohl richtiger auf „British India“ zu beziehen. Als Beweis für seine These führt P. die regelmäßige Entsendung eines Fürsten auf die Reichskonferenz an. Zu diesem Punkt wird weiter unten Stellung zu nehmen sein. Es kann aber schon hier bemerkt werden, daß u. E. von einer Reichsmitgliedschaft und demgemäß einer Vertretung der indischen Staaten im Rechtssinne nicht gesprochen werden kann.

[102]) Mit der Einschränkung, daß Angelegenheiten eines einzelnen Staates grundsätzlich nicht zur Erörterung gelangen, es sei denn, daß ein Fürst dies genehmigt.

[103]) Das wird besonders deutlich gemacht durch die Bestimmungen der für die beiden britisch-indischen Häuser geltenden Geschäftsordnung. Vgl. Rules of Business for the Council of State and the Legislative Assembly Nr. 8 in Rules under the Government of India Act p. 229: „Provided that, no question shall be asked, in regard to any of the following subjects, namely:

1. any matter effecting the relations ... with any foreign State ...
2. any matter affecting the relations of any of the foregoing authorities with any Prince or Chief under the suzerainty of His Majesty or relating to

scheinbar gewahrt: sie wird dann z. B. durchbrochen, wenn es sich um die Ratifizierung völkerrechtlicher Verträge, deren Geltung sich auf das „Indische Reich“ erstreckt, durch die britisch-indischen Organe handelt [104]).

Die Fürstenkammer, wenn sie auch lediglich ein beratendes Organ ist, gewinnt in diesem Rahmen eine besondere Bedeutung. Sie ist aufgebaut auf zwei rechtlichen Fiktionen: einmal setzt sie eine Gemeinschaft der indischen Staaten voraus, die nicht besteht. Zum anderen nimmt sie — ein bedeutsames politisches Faktum — kraft der angegebenen Kompetenzen die staatsrechtliche Einheit des „Indian Empire“ vorweg, die sich noch auf keine Weise sonst nachweisen läßt [105]).

§ 6.

Die Provinzialregierung-Dyarchie.

Bevor auf die Organisation der P r o v i n z e n als selbstverwaltender Gebietskörperschaften eingegangen wird, sei vorausgeschickt: die Wirksamkeit des G.I.A. 19 erstreckt sich [106]) auf die Präsidentschaften Bengalen, Madras und Bombay, sowie die Gouverneursprovinzen: Die vereinigten Provinzen, Punjab, Bihar und Orissa, die Zentralprovinzen sowie Assam, denen seit dem 2. Januar 1923 Burma hinzugefügt ist. Die Präsidentschaften, die „alten“ Provinzen, nehmen in gewissen Beziehungen eine Sonderstellung gegenüber den übrigen Provinzen ein [107]), während beiden Grup-

---

the affairs of any such Prince or Chief or to the administration of the territory of any such Prince or Chief ...“ — ebenso unter „Restrictions on subjects for discussion“ (ebenda No. 23 p. 232): „... and no resolution shall be moved in regard to any of the following subjects, namely: 1. ... any foreign State ... 2. ... any matter affecting the relations of any ... (wie oben unter 2).“

[104]) Nicht anders ist es bei der Durchführung etwa von Zolltarifmaßnahmen, durch welche die Gebiete der von britisch-indischem Territorium umschlossenen Staaten betroffen werden. (Aus diesem Grunde ist es keineswegs ganz zutreffend, wenn Panikkar (a. a. O. p. 147) die Einseitigkeit der Berechtigung der Fürstenkammer derart hervorhebt.)

[105]) Vgl. dazu etwa das Indian States Committee 1928 p. 3 ff.

[106]) Gemäß sect. 46 G.I.A. 19.

[107]) sect. 46 G.I.A. 19: Die Ernennung der Gouverneure erfolgt durch die Krone, die der übrigen durch die Krone auf Vorschlag des GG. (46, 2). — Allerdings erscheint es trotz traditioneller Privilegien nicht angängig, wenn Banerjee geradezu von einer „inequality of their status“ spricht: a. a. O. p. 16.

pen sonst immerhin eine grundsätzliche Gleichheit des Status eigen ist.

Neben diesen Selbstverwaltungsprovinzen sieht das Verfassungsgesetz die Neugründung von „Lieutenant-Governorships" vor[108]): es bestehen zur Zeit keine Provinzen unter Lieutenant-Gouverneuren. Dagegen werden die folgenden Provinzen[109]) vom Chief Commissioners verwaltet: die Nordwestgrenzprovinz, Britisch Belutchistan, Delhi, Ajmer-Merwara, Coorg und die Andamanen und Nicobaren. Diese Gebiete unterstehen der unmittelbaren Verwaltung des Generalgouverneurs. Er ernennt den leitenden Beamten. Mit der Genehmigung der Krone, notifiziert durch den Secretary of State in Council, kann dem Chief Commissioner eine gesetzgebende Körperschaft zur Seite gestellt werden[110]).

Das Neuartige und Besondere der Neuorganisation von 1919 liegt zunächst (vgl. oben) in der Abgrenzung von zentraler und provinzialer Sphäre, wie sie sich allmählich[111]) ausgebildet hat. Ein Markstein auf dem Wege der Dezentralisierung war eine vielbeachtete Stelle aus der Depesche des damaligen Vizekönigs Lord Hardinge zum Krönungs-Durbar (25. Aug. 1911) — in ihr tritt uns die Auswirkung der Beratungen der Dezentralisations-Kommission vom Jahre 1907 entgegen. Sie kündigt an, es erscheine als einzige Lösung, ... allmählich den Provinzen ein stärkeres Maß an Selbstverwaltung zu gewähren, bis endlich Indien aus einer Anzahl Regierungen bestehen werde, autonom in allen provinziellen Angelegenheiten, mit der Regierung von Indien an ihrer Spitze[112]). Während noch sect. 33 des Consolidating Act die Stellung einer Provinz scharf zentralistisch umschreiben kann, läßt die Neuordnung auf Grundlage der Dyarchie eine solche einheitliche Bestimmung der Beziehungen nicht mehr zu.

Die in Teil I sect. 1 des G.I.A. 19 vorgenommene Scheidung von provinziellen und zentralen Gegenständen ging Hand in Hand

[108]) sect. 53, 2 G.I.A. 19.

[109]) sect. 58.

[110]) sect. 77 G.I.A. 19, vgl. auch 76, so in Coorg, nach Banerjee p. 355.

[111]) Vgl. als Beispiel der Entwicklung die Wegnahme der unabhängigen gesetzgebenden Gewalt der Provinzen 1833 — Rückerstattung in gewissen Grenzen 1861 —, vgl. oben.

[112]) Bei Horne, a. a. O. p. 90.

[113]) „Every local Government shall obey the orders of the Governor-General-in-Council, and keeping constantly and diligently informed of its proceedings end of all matters which ought, in its opinion, to be reported to him, or as to which he requires information, and is under his superintendance, direction, and control in all matters relating to the government of its province."

mit einer teilweisen Demokratisierung der Provinzialregierung auf der Grundlage einer Einteilung der provinziellen Gegenstände in vorbehaltene und übertragene [114]). Bezüglich der sogen. vorbehaltenen Gegenstände (reserved subjects) herrscht im Hinblick auf die Zentralaufsicht im allgemeinen der Rechtszustand des in sect. 33 Consol. Act. (vgl. oben) ausgeprägten Zentralismus. Lediglich für die Sphäre provinzieller Gesetzgebung ist ein Nachlassen der Zentralaufsicht anzunehmen [115]), während bezüglich der Verwaltungsaufsicht in diesem Bereich eine grundlegende Umwälzung nicht geboten schien: soweit der bürokratische Charakter der Obrigkeit gewahrt blieb, lag dafür ein zwingender „logischer" Grund nicht vor [116]). Andererseits läßt die Bejahung der körperschaftlichen Einheit der Provinzialregierung [117]) es — wie in der Zentrale — erwünscht scheinen, eine gewisse Rücksicht auf ihre Zusammenarbeit mit der Legislative zu nehmen. Aus diesem Grunde lautet der Leitsatz in der Dienstanweisung für den GG. [118]):

> „In particular it is our will and pleasure that the powers of superintendance, direction and control over the said local Governments vested in Our said Governor-General and in Our Governor-General-in-Council shall, unless grave reason to the contrary appears, be exercised with a view to furthering the policy of the local Governments of all Our Governors' provinces, when such policy finds favour with a majority of the members of the Legislative Council of the Province." [118a])

Bezüglich der übertragenen (transferred) Gegenstände ist die Erteilung jener Anweisungen in dieser parlamentarisierten Sphäre sachlich eingeschränkt [119]).

> „The powers of superintendance, direction and control over the local Government of a Governor's province vested in the Governor-General-in-Council under the Act, shall, in relation to transfer subjects, be exercised only for the following purposes, namely:

---

[114]) „. . . A was realised that the only possible alternative to rule from Westminster was Home Rule, is this alternative what has been boldly taken." So Horne, a. a. O. p. 90: Wie weit von einer „kühnen" Durchführung dieses Ziels gesprochen werden kann, wird sich im folgenden ergeben.

[115]) Vgl. Montford Rep. § 212.

[116]) Vgl. Montford Rep. § 213; Sapre insbes. p. 329 ff.; Banerjee p. 310.

[117]) Vgl. unten.

[118]) Vgl. Instr. to the GG. vom 15. 3. 1921.

[118a]) Der Sperrdruck ist durch den Verf. veranlaßt.

[119]) Devolution Rule p. 49.

1. to safe guard the administration of central subjects;
2. to decide questions arising between two provinces in cases where the provinces concerne fail to arrive at an agreement; and
3. to safe guard the due exercise and performance of any powers and duties possessed by or imposed on, the Governor-General-in-Council under, or in connection with, or for the purposes of, the following provisions of the act, namely sect. 29 A, sect. 30, 1 A, part VII A, or of any rules made by, or with the sanction of the Secretary of State in Council.“ [120])

Die Zentralaufsicht soll also grundsätzlich nur in solchen Fällen eingreifen, in denen es sich um die Wahrnehmung zentraler Gegenstände, um Kompetenzstreitigkeiten handelt, sofern nicht überdies besonders bezeichnete Interessen berührt werden.

Auf der Grundlage dieser Scheidung in der provinzialen Sphäre, einem Vermittlungsversuch zwischen Autokratie und Demokratie, baut sich das ganze Regierungssystem in diesem Bereich auf: es ist das „Janus-Schema“, worin die vorbehaltenen Angelegenheiten der zentralen [mittelbar der Londoner Regierung („dem Westen“) verantwortlichen] Obrigkeit vorbehalten bleiben, während die übertragenen demokratischer Ordnung („dem Osten“) zugewiesen sind [121]).

Im einzelnen ist ihre Struktur im folgenden darzulegen. Der Grundsatz der Dyarchie [122]) ist niedergelegt in sect. 3 G.I.A. 19, wo es zum Ausdruck gebracht ist, daß die Provinzen

„. . . shall be governed, in relation to reserved subjects by a Governor-in-Council, and in relation to tranfered subjects (save as otherwise provided by this Act) by the Governor acting with ministers appointed under this Act.“

Die Verteilung ist im wesentlichen so vorgenommen, daß einige wichtige Angelegenheiten, wie Erziehung, Landwirtschaft, örtliche

---

[120]) Es bezieht sich dieser Hinweis vornehmlich auf das Amt des High Commissioners und die Interessen des Höheren Verwaltungsdienstes.

[121]) Vgl. die Tabelle mit der Verteilung der Provinzangelegenheiten auf vorbehaltene und übertragene nebenstehend: a ff., a[1] ff. — aus Rules, a. a. O. p. 258 ff. — im Zusammenhang mit der oben S. 38, 39 wiedergegebenen Tabelle der zentralen Angelegenheiten.

[122]) Es ist nicht uninteressant, daß der Ausdruck durch Curtis von Mommsen übernommen wurde, der ihn für die dualistische Regierung einiger römischer Provinzen anwendet, in denen Senat und Kaiser konkurrierende Gewalt ausübten. Vgl. Curtis, Dyarchy p. XXXII und Horne, a. a. O. p. 98. Grundlagen; vgl. Montford Rep. § 189, besonders auch § 215.

Selbstverwaltung, Hygiene, Gebrauchsabgaben, Forst- und Fischereiwesen, Gewerbe usw. übertragen wurde, während die Wahrung von „Recht und Ordnung"[123]), Grundsteuern und vor allem das gesamte Finanzsystem dem Gouverneur und seinem Rat vorbehalten sind.

Provinziale Gegenstände: Vorbehaltene[124]).

1. European and Anglo-Indian Education.
2. The construction and maintenance of residences of Governors of Provinces.
3. Water supplies, irrigation and canals, drainage and embankments, water storage and water power; subject to legislation by the Indian legislature with regard to matters of inter-provincial concern or affecting the relations of a province with any other territory.
4. Land Revenue administration, as described under the following heads, namely:
   (a) assessment and collection of land revenue;
   (b) maintenance of land records, survey for revenue purposes, records of rights;
   (c) laws regarding land tenures, relations of landlords and tenants, collection of rents;
   (d) Courts of Wards, incumbered and attached estates;
   (e) land improvement and agricultural loans;
   (f) colonisation and disposal of Crown lands and alienation of land revenue; and
   (g) management of Government estates.
5. Famine Relief.
6. Forests, including preservation of game therein: subject to legislation by the Indian legislature as regards disforestation of reserved forests.
7. Land Acquisition: subject to legislation by the Indian legislature.
8. Administration of justice, including constitution, powers, maintenance and organisation of Courts of Civil and criminal jurisdiction within the province; subject to legislation by the Indian legislature as regards High Courts, Chief Courts, and Courts of Judicial Commissioners, and any Courts of criminal jurisdiction.
9. Provincial law reports.
10. Administrators General and Official Trustees; subject to legislation by the Indian Legislature.
11. Non-judicial stamps, subject to legislation by the Indian legislature, and judicial stamps, subject to legislation by the Indian legislature, and judicial stamps, subject to legislation by the Indian legislature as regards amount of courts fees levied in relation to suits and proceedings in the High Courts under their original jurisdiction.

---

[123]) „Law and Order", so geprägt in Muddiman Rep., Cmd. 2360 p. 145.

[124]) Nach der Zusammenstellung von Ilbert and Meston p. 192—197.

12. Development of mineral resources which are Government property, subject to rules made or sanctioned by the secretary of State, but not including the regulation of mines.

13. Industrial matters included under the following heads, namely:

(a) factories;
(b) settlement of labour disputes;
(c) electricity;
(d) boilers;
(e) gas;
(f) smoke nuisances; and
(g) welfare of labour, including provident funds, industrial insurance (general, health, and accident) and housing;

subject as to heads (a), (b), (c), (d) and (g) to legislation by the Indian legislature.

14. Stores and stationery required for transferred departments, subject, in the case of imported stores and stationery, to such rules as may be described by the Secretary of State in Council.

15. Ports, except such ports as may be declared by rule made by the Governor General in Council or by or under Indian legislation to be major ports.

16. Inland waterways, includings shipping and navigation thereon so far as not declared by the Governor General in Council to be central subjects, but subject as regards inland steam-vessels to legislation by the Indian legislature.

17. Police, including railway police; subject in the case of railway police to such conditions as regards limits of jurisdiction and railway contributions to cost of maintenance as the Governor General in Council may determine.

18. The following miscellaneous matters, namely:

(a) regulation of betting and gambling;
(b) prevention of cruelty to animals;
(c) protection of wild birds and animals;
(d) control of poisons, subject to legislation by the Indian legislature;
(e) control of motor vehicles subject to legislation by the Indian legislature as regards licences valid throughout British India; and
(f) control of dramatic performances, and cinematographs, subject to legislation by the Indian legislature in regard to sanction of films for exhibition.

19. Control of Newspapers, book and printing presses; subject to legislation by the Indian legislature.

20. Coroners.

21. Excluded areas.

22. Criminal tribes; subject to legislation by the Indian legislature.

23. European vagrancy; subject to legislation by the Indian legislature.

24. Prisons, prisoners (except State prisoners) and reformatories, subject to legislation by the Indian legislature.

25. Pounds and prevention of cattle trepass.

26. Treasure trove.

27. Provincial Government Presses.

28. Elections for Indian and provincial legislatures subject to rules framed under sections 64 (1) and 72 A (4) of the Act.

29. Regulation of medical and other professional qualifications and standards; subject to legislation by the Indian legislature.

30. Local Fund Audit, that is to say, the audit by Government agency of inco, e and expenditure controlled by local bodies.

31. Control, as defined by rule, of members of all-India and provincial services serving within the province, and control, subject to legislation by the Indian legislature, of public services within the province, other than all-India services.

32. Sources of provincial revenue, not included under previous heads, whether —

(a) taxes included in the Schedules to the Scheduled Taxes Rules, or
(b) taxes, not included in those Schedules, which are imposed by or under provincial legislation which has received the previous sanction of the Governor General.

33. Borrowing of money on the sole credit of the province, subject to provisions of the Local Government (Borrowing) Rules.

34. Imposition by legislation of punishment by fine, penalty or imprisonment, for enforcing any law of the province relating to any provincial subject; subject to legislation by the Indian Legislature in the case of any subject in respect of which such a limitation is imposed under these rules.

35. Any matter which, though falling within a central subject, is declared by the Governor General in Council to be of a merely local or private nature within the province.

36. Matters pertaining to a central subject in respect of which powers have been conferred by or under any law upon a local Government.

NOTES. — Subject No. 6 (Forests) is transferred in Bombay only.

Certain other subjects (see App. II — C —) are reserved in Assam only.

Provinziale Gegenstände: Übertragene.

1. Local self-government — that is to say matters relating to the constitution and powers of municipal corporations, improvement trusts, district boards, ...	All Governors' provinces
2. Medical administration, including hospitals, dispensaries and asylums, and provision for medical education.	Ditto
3. Public health and sanitation and vital statistics; subject to legislation by the Indian legislature in respect to infectious and contagious diseases to such extent as may be declared by any Act of the Indian legislature.	Ditto
4. Pilgrimages within British India.	Ditto
5. Education, other than European and Anglo-Indian education, provided that	
(a) the following subjects shall be excluded namely:	
(I) The Benares Hindu University, the Aligarh Muslim University ...	

(II) Chiefs' Colleges and any institution maintained by the Governor General in Council for the benefit of members of His Majesty's Forces ...

(b) the following subjects shall be subject to legislation by the Indian legislature, namely:

(I) the control of the establishment, and the regulations of the constitutions and functions of Universities constituted after the commencement of these rules, and

(II) the definition of the jurisdiction of any university outside the province in which it is situated, and

(III) for a period of five years from the date of the commencement of these rules, the Calcutta University and the control and organisation of secondary education in the presidency of Bengal.

6. Public Works included under the following heads, namely: . . .	All Governors' provinces, except Assam.
7. Agriculture, including research institutes, experimental and demonstration farms, introduction of improved methods, provision for agricultural education, protection against destructive insects and pests and prevention of plant diseases; subject to legislation by the Indian legislature in respect to destructive insects and pests and plant diseases to such extent as may be declared by any Act of the Indian legislature.	All Governors' provinces
8. Civil Veterinary Department, including provisions for veterinary training, improvement of stock, and prevention of animal diseases; subject to legislation by the Indian legislature in respect to animal diseases to such extent as may be declared by any Act of the Indian legislature	Ditto
9. Fisheries . . .	All Governors' provinces, except Assam.
10. Co-operative Societies . . .	All Governors' provinces.
11. Forests, including preservation of game therein; subject to legislation by the Indian legislature as regards disforestation of reserved forests.	Bombay
12. Excise, that is to say, the control of production, manufacture, possesion, transport, purchase, and sale of alcoholic liquor and intoxicating drugs, and the levying of excise duties and licence fees on or in relation to such articles but excluding, in the case of opium, control of cultivation, manufacture and sale for export.	All Governors' provinces, except Assam.

13.	Registration of deeds and documents; subject to legislation by the Indian legislature.	All Governors' provinces
14.	Registration of births, deaths and marriages; subject to legislation by the Indian legislature for such classes as the Indian legislature may determine.	Ditto
15.	Religious and charitable endowments.	Ditto
16.	Development of industries, including industrial research and technical education.	Ditto
17.	Stores and stationery required for transferred Departments, subject, in the case of imported stores and stationery, to such rules as may be prescribed by the Secretary tary of State in Council.	Ditto
18.	Adulteration of food-stuffs and other articles; subject to legislation by the Indian legislature as regards import and export trade.	All Governors' provinces.
19.	Weights and measures: subject legislation by the Indian legislature as regards standards.	Ditto
20.	Libraries (other than the Imperial Library) Museums (except the Indian Museum, Imperial War Museum and the Victoria Memorial, Calcutta) and Zoological Gardens.	

Neben der Wahrnehmung der vorbehaltenen Angelegenheiten liegt es im Ermessen des Governor-General-in-Council [125]), die Verwaltung gewisser zentraler Angelegenheiten auf den Gouverneur und seinen Rat zu delegieren — solche Gegenstände gehören weiterhin zur Zuständigkeit der Zentrale, lediglich ihre Ausübung ist übertragen.

§ 7.

Die Regierung.

Es ist hervorzuheben, daß die Provinzgouverneure die gleichen gesetzlichen Immunitäten wie die Generalgouverneure genießen, und daß die Verantwortlichkeit ihres Amtes durch die gleichen Formen gekennzeichnet ist [126]) [127]). Ihre Stellung innerhalb der Verwaltung der vorbehaltenen Gegenstände ist formal gegenüber dem seitherigen System kaum verändert. Dem Gouverneur zur Seite steht ein von der Krone ernannter Exekutivrat [128]), dessen Gesamt-

[125]) Vgl. Devolution Rule p. 46.
[126]) Sect. 110 Consol. Act.
[127]) Gleicher Amtseid usw.
[128]) sect. 47 G.I.A. 19.

zahl vom Generalgouverneur bestimmt wird — seine Höchstzahl beträgt 4, wobei schon das Joint Select Committee die Heranziehung von Indern neben Angehörigen des Indian Civil Service dringend empfiehlt [129]). Allerdings hat der Staatssekretär für Indien das Recht [130]), die Ernennung eines Rates zu widerrufen oder zu suspendieren, während welcher Zeit der Gouverneur alle Kompetenzen in seiner Person vereinigt: eine Ermächtigung allerdings, von der u. W. bisher nicht Gebrauch gemacht worden ist.

Der Rat, in dem der Gouverneur die Stellung eines Vorsitzenden einnimmt, ist grundsätzlich kollegialisch organisiert. Zur Beschlußfassung ist die Mehrheit des Kollegiums erforderlich, im Falle der Stimmgleichheit entscheidet die Stimme des Gouverneurs oder seines Vertreters [131]). Doch setzt auch hier das Notrecht des Chefs der Exekutive mit der stets wiederkehrenden Formel ein [132]):

> „If any measure is proposed in the meeting, whereby the safety, tranquility or interests of his province, or of any part thereof, are, or may be, in the judgement of the Governor, essentially affected, he may override the majority of his Council if they dissent from his view and act on his own authority and responsibility.“

Damit erscheint — trotz prinzipieller Einschaltung einer beschlußfassenden Körperschaft — die Einheitlichkeit der politischen Leitung gewährleistet. Die Erhebung des freien Ermessens (denn bei der Weite der Kriterien „safety, tranquility or interest“ handelt es sich um nichts anderes) [133]) zur entscheidenden Maxime seiner Maßnahmen betont die Autokratie innerhalb dieses Regierungsteils — ihre Grenzen sind durch die Dienstanweisungen für Gouverneure [134]) im Sinne etwa des aufgeklärten Absolutismus be-

---

[129]) Dazu Cl. 5 der Bill.

[130]) sect. 46, 3 G.I.A. 19.

[131]) sect. 50, 1 G.I.A. 19.

[132]) sect. 50, 2 G.I.A. 19.

[133]) Es ändert sich an dieser Auffassung nichts durch die Vorschrift, daß Maßnahmen auf Grund der „overriding power“ nur im gleichen Umfang vom Governeur getroffen werden können, wie normalerweise andere mit Zustimmung des Rates zustande gekommene Verwaltungsakte: sect. 50, 4 G.I.A. 19.

[134]) Vgl. Instructions to Governors — Calcutta Gazette, 3. Jan. 1921 — (Text by Banerjee p. 476 ff.). Charakteristisch Nr. 1: „You shall do all that lies in your power to maintain standards of good administration to encourage religious toleration, co-operation and good-will among all classes and creeds, to ensure the probity of public finance and the solvency of the Presidency or

zeichnet: soweit sich diese nicht auf die Rolle des Gouverneurs in seiner Eigenschaft als Haupt des „parlamentarischen“ Teils der Exekutive beziehen.

In keiner Weise ist der Governor-in-Council bezüglich der vorbehaltenen Gegenstände der gesetzgebenden Versammlung der Provinz verantwortlich — er ist einzig der Zentralregierung unterstellt [135]): die Verantwortung für seine Tätigkeit hat also letztlich der Staatssekretär für Indien gegenüber dem britischen Parlament. Im übrigen entspricht die Geschäftsführung des Rates im wesentlichen den Formen, die für die indische Zentralregierung gelten [136]).

Dem Gouverneur im Rat steht gegenüber der Gouverneur mit seinen Ministern: gemäß sect. 52 G.I.A. 19 ernennt der Gouverneur Minister für die Verwaltung der übertragenen Angelegenheiten, die ihr Amt „during his pleasure“ inne haben [137]). Der Sinn der Vorschrift ist allerdings, daß, wie im englischen Verfassungsrecht, nur solche Personen zu Ministern ernannt werden sollen, die Mitglieder der Legislative sind und das Vertrauen der Mehrheit genießen [138]).

Es mutet eigenartig an, daß die Minister nicht als „Beamte“ zu gelten haben, ihre Bestallung gilt nicht als „Amt“ im Sinne des Gesetzes [139]), so daß eine Neuwahl bei der Ernennung (wie es in England erforderlich ist) entfällt. Diese Eigenart erklärt sich wohl aus dem besonderen Bestreben, in diesem Punkte wenigstens von der machtvollen Hierarchie der „officials“ abzurücken.

Die Stellung der Minister im Verhältnis zu den Räten, insbesondere was ihre materielle Grundlage anlangt, ist vom Gesetz

---

Province, and to promote all measures making for the moral, social and industrial welfare of the people and tending to fit all classes of the population without distinction to take their due share in the public life and government of the country.“

[135]) Die Dienstanweisung drückt das so aus: „. . . in respect of which the authority of Our Governor-General-in-Council shall remain unimpaired . . .“ (Nr. 3 a. a. O.).

[136]) Vgl. hierzu Banerjee p. 321; zu diesem Abschnitt: Thakore p. 381 ff.; Ilbert and Meston p. 37 ff., 112 ff.; Montford Rep. p. 175 ff.; Sapre p. 300 ff.; Horne p. 98 ff., 103 f.; Functions Committee, Cmd. 103 p. 29 ff.

[137]) Seltsamerweise schlägt der Montford Rep. Ernennung auf Lebenszeit vor: § 218. Die Abänderung erfolgte auf Anregung der indischen Regierung und des Function Cttee. Vgl. Cmd. 103 p. 37. Dazu die maßgebenden Ausführungen des Joint Select Cttee. Cl. 4 d. Bill.

[138]) Das Gesetz — sect. 52, 2 — bestimmt lediglich, daß kein Minister länger als 6 Monate im Amt bleiben darf, wenn er nicht gewählter Abgeordneter ist oder zum Abgeordneten gewählt wird. Die Ausgestaltung in der Praxis beruht auf Konventionalregeln.

[139]) sect. 80 B G.I.A.

nicht ganz klar umrissen [140]). Die Bestimmung der sect. 52, 1 bedeutet zu Zeiten politischer Erschütterungen eine wesentliche Benachteiligung gegenüber den Räten, da die Höhe seines Gehaltes — im Gegensatz zu den Bezügen der Räte — von der Legislative nach Belieben herabgesetzt werden kann [141]).

Wie ist nun die Stellung des Gouverneurs im Verhältnis zu seinem Kabinett? Der Montford-Report [142]) erkennt ihm hier nur die Stellung eines primus inter pares zu; die Entscheidungen der Minister sollen endgültig und nur seinem Rat und seiner „Aufsicht" unterworfen sein. Allerdings soll der Gouverneur nicht von vornherein die Stellung eines „Konstitutionellen Herrschers" einnehmen, für den die Entscheidungen seiner Minister bindend sind: zu diesem Zweck ist jenes dehnbare Instrument der Aufsicht vorgesehen, da letztlich als verantwortlich für die Maßnahmen der Regierung der Gouverneur betrachtet werden soll. Indessen wollen die Verfasser des Montford-Reports diese „Kontrollgewalt" nur in solchen Fällen angewendet wissen, in denen die Folgen eines bloßen Einverständnisses „ernsthaft" sein würden. Aber auch solche Vorschläge sollen nicht ohne „Zögern und Verhandlung" von ihm akzeptiert werden, die „klärlich das Resultat von Unerfahrenheit" scheinen. Im ganzen sollen jedoch diese Einschränkungen die Zustimmung des Gouverneurs zu ministeriellen Maßnahmen nicht in den Bereich seiner „Ermessensfreiheit" rücken.

Tatsächlich ist das Gesetz diesen Vorschlägen gefolgt — sie sind in folgender Klausel verwirklicht [143]):

> „In relation to transferred subjects, the Governor shall be guided by the advice of his ministers, unless he sees sufficient cause to dissent from their opinion, in which case he may require action to be taken otherwise than in accordance with that advice."

Trotz dieser recht formalen Grenzbestimmung für die Befugnis des Gouverneurs, seine Zustimmung zu verweigern, dürfen immerhin gewisse parlamentarische Grundsätze für die Praxis angenommen werden: in der Regel wird der Minister ohne Beschrän-

---

[140]) Vgl. die Empfehlungen des Joint Select Cttee.: cl. 4; sect. 52, 1 des des G.I.A. 19.

[141]) der status controversiae bei Banerjee p. 326 ff. — Ein bemerkenswerter rangmäßiger Unterschied (für Indien äußerst bedeutsam) wird durch den Ernennungsmodus herbeigeführt: während die Räte vom König ernannt werden — 47 G.I.A. 19 —, sind die Minister vom Gouverneur eingesetzt.

[142]) Ebenda § 219.

[143]) sect. 52, 3 G.I.A. 19; vgl. dazu auch Joint Select Cttee. cl. 4.

kung arbeiten können, solange er das Vertrauen der gesetzgebenden Körperschaft besitzt. Eine Zustimmungsverweigerung rechtfertigt sich dann nur aus etwa den gleichen Gründen, wie gegenüber Beschlüssen des Executive Council. Im übrigen soll sich der Gouverneur an der ratio seiner Dienstanweisungen orientieren: dort heißt es aber, recht allgemein:

„You shall assist Ministers by all the means in your power in the administration of the transferred subjects, and advise them in regard to their relation with the Legislative Council.

In considering a Minister's advice and deciding whether or not there is sufficient cause in any case to dissent from his opinion, you shall have due regard to his relations with the Legislative Council and to the wishes of the people of the Presidency or Province, as expressed by their representatives therein." [144])

Damit sind — bezeichnenderweise außerhalb des Grundgesetzes — die Prinzipien parlamentarischer Regierung niedergelegt. Das Kompromiß tritt demgegenüber zutage in der regelmäßigen Einschaltung der „Notklausel", die den Sinn haben soll, den demokratischen Mechanismus in seinem Ablauf zu sichern. Dieser Zirkel einer verfassungstechnischen Lösung zeigt den vergeblichen Versuch, autokratische und demokratische Prinzipien in einem System zu verschmelzen [145]).

So ist es im Ergebnis der Gouverneur selbst, der, gemeinsames Organ, in seiner Person den Dualismus des Regimes verkörpert. Als Governor-in-Council übt er, in seinem Bereich Alleinherrscher, die Staatsgewalt aus. Als Governor with Ministers wird er zum „konstitutionellen" Regenten, und, soweit er nicht selbst retardierend in das Getriebe der parlamentarischen Demokratie eingreift, zum echten provinzialen Ebenbild seines eigenen Königs [146]). Man ist versucht, betrachtet man das rein Verwaltungstechnische, an den Landrat des preußischen Verwaltungsrechts

---

[144]) Sperrung rührt vom Verfasser her.

[145]) Die Lösung verdeutlicht in charakteristischer Weise die pädagogischen Motive des Gesetzgebers. Daß hier die Autokratie als Mittel zur Verwirklichung der Demokratie eingesetzt wird, kann danach nicht mehr befremden — es offenbart sich hier in einem klassischem Beispiele britischer Kolonialpolitik, was als „cant" so leicht mißdeutet wird: jene Fähigkeit, mit ungeheuchelter Zuversichtlichkeit anscheinend Widerspruchsvolles zum besten Ende zu vereinen.

[146]) Das erkennt Thakore sehr richtig a. a. O. p. 385.

als Analogon zu denken: wie dieser zugleich Organ der Selbstverwaltung und der allgemeinen Staatsverwaltung ist, Beamter, in dem sich staatliche und autonome Willensbildung überschneiden, so auch der Gouverneur [147]).

Diesem übergeordneten Mittler, wie man ihn bezeichnen kann, ist es konsequenterweise vorbehalten, die Regierung zusammenzufassen. „The Governor may have to hold the balance between divergent policies and different ideas, and to prevent discord and friction ..." [148]) Diese ratio der Balanze liegt der Vorschrift der Devolution Rule 9 zugrunde, wonach in Angelegenheiten, die beide Teile der Regierung betreffen und über die eine Übereinkunft nicht zu erzielen ist, die Entscheidung des Gouverneurs den Ausschlag gibt.

Wie sind nun die beiden Regierungshälften organisiert? Während sich bei der — kraft der Notrechte — letztlich bürokratischen Natur des Rates straffe Einheitlichkeit von selbst versteht, bedeutet der Mangel eines eigentlichen Premierministers bei einer Gruppe von Fachministern die Gefahr des politischen Auseinanderfallens. In der Tat ist die Frage der gemeinsamen Kabinettsverantwortlichkeit kaum gelöst. Die Annäherung an ein parlamentarisches Regime, wie es die Reformen in diesem Bereich verwirklichen wollen, umschließt grundsätzlich das Prinzip der Kabinettsverantwortlichkeit [149]) [150]).

Die Trennung in zwei durch Funktionen und staatsrechtliche Verantwortlichkeit unterschiedene Regierungshälften sucht der Gesetzgeber durch eine Zusammenfassung nach außen zu überbrücken: alle Maßnahmen der Regierung ergehen im Namen der betreffenden Provinz-„Regierung" [151]), obwohl andererseits kennt-

---

[147]) Der Unterschied liegt auf der Hand: die Analogie will durchaus cum grano salis verstanden sein.

[148]) Joint Select Cttee., zit. bei Thakore p. 392.

[149]) „Kabinettregierung bedeutet eben eine Einheit und Geschlossenheit der Minister, nicht ohne weiteres ihre Zugehörigkeit zur Parlamentsmajorität." So Hatschek, Engl. Staatsrecht I, 542, bei der Schilderung des hier ausdrücklich vorbildlichen englischen Systems.

[150]) Aus diesem Grunde ist die Ausbildung der sect. 52, 3 G.I.A. 19 („... the Governor shall be guided by the advice of his ministers ..."), der zufolge der Gouverneur auf die Vorschläge der Einzelminister hin Regierungsakte erläßt, nicht stichhaltig: unterstellt man das englische Kabinett als Vorbild des Gesetzgebers. Wie dem auch sei, nicht zuletzt infolge des eigenartigen und unentwickelten Parteiwesens, hat sich bisher eine konsequente Übung nicht durchzusetzen vermocht. Hierüber vgl. etwa I. Singh, Progress of Constitutional Government in India, Asiatic Review, Oct. 1929, p. 563.

[151]) sect. 49, 1 G.I.A. 19, vgl. Banerjee p. 336; Thakore p. 389.

lich gemacht wird, ob sie sich auf vorbehaltene oder übertragene Angelegenheiten beziehen. Der Monfordbericht setzte voraus, daß die dyarchische Regierung trotz allem ihre Obliegenheiten wie eine Regierung erfüllen würde. Zu diesem Zwecke sah man vor allem gemeinsame Beratungen und in gewisser Weise (mit den immanenten Einschränkungen) gemeinsame Zielsetzungen vor. Auch der Parlamentsausschuß (Joint Select Cttee), dem die Bill vorlag, betonte, daß für eine weite Gruppe von Angelegenheiten gemeinsame Kabinetts-Beratung höchst förderlich und aufs stärkste zu erstreben sei. Überhaupt, meinte man, werde der „politische" Charakter des einen, der Beamtencharakter des anderen Regierungsteils zu einer fruchtbaren und harmonisch ergänzenden Wechselwirkung führen [152]. Diese Vorstellungen haben ihren Niederschlag gefunden in den Dienstanweisungen für Gouverneure, wo es heißt [153]:

> „inasmuch as certain matters have been reserved for the administration according to law of the Governor-in-Council in respect of which the authority of Our Governor-in-Council shall remain unimpaired while certain other matters have been transferred to the administration of the Governor acting with a minister, it will be for you so to regulate the business of the Government of the Province that, so far as may be possible, the responsibility of each of these respected classes of matters may be kept clear and distinct.
>
> Nevertheless, you shall encourage the habit of joint deliberation between yourself, your Councillors and your Ministers, in order that the experience of your official advisers may be at the disposal of your Ministers and that the knowledge of your Ministers as to the wishes of the people may be at the disposal of your Councillors."

Im ganzen darf man nach den bisherigen Erfahrungen schließen [154], daß sich dieser Plan nicht mit Erfolg durchsetzen läßt, da es an dem Wesentlichen, der gemeinsamen Verantwortlichkeit, fehlt. Das Grundproblem der Dyarchie ist damit gegeben. In der Verkoppelung zweier Regierungsteile mit entgegengesetzt orientierten staats-

---

[152]) Auch in den Debatten des Legislative Council (Provinziallandtags) sollten die beiden Regierungsteile in keinem Falle einander opponieren.

[153]) a. a. O. I, 3, 4.

[154]) Vgl. insbesondere Muddiman Report a. a. O. p. 157 ff.

rechtlichen Verantwortlichkeiten [155]). Es handelt sich um eine kolonialrechtliche Teillösung, die sich im Einzelstaat mit dem Gebilde der „konstitutionellen Monarchie“ vergleichen ließe: bei der der Dualismus durch die Ausbalanzierung demokratischer und autokratischer Organe bezeichnet wird.

Ein Versuch, die Einheit der Provinzialregierung zu begründen, ist in der Ordnung des Finanzwesens nach dem Grundsatz der „Joint Purse“ zu erblicken. Die Ausgaben für die Verwaltung vorbehaltener und übertragener Gegenstände gehen zu Lasten der allgemeinen Einnahmen der Provinz, und die Verteilung zwischen beiden soll eine „Sache des Übereinkommens“ der beiden Regierungsteile sein. Kommt eine solche Übereinstimmung nicht zustande, so ist es wiederum der Gouverneur, der die Entscheidung über die Zuweisungen trifft [156]). Anleihe- und Steuervorschläge werden von beiden Regierungshälften in gemeinsamer Sitzung beraten. Die Beschlußfassung jedoch ruht bei dem Regierungsteil, von dem der Vorschlag ausgegangen ist. Trotz dieser Ausgestaltung des Ausgabewesens führt die staatsrechtliche Praxis zu einer einseitigen Abhängigkeit der Minister vom Governor-in-Council [157]). Gemäß Devolution Rule 36 gehört das Finanz-Ressort zu den vorbehaltenen Gegenständen: das besagt, daß der Finanz-„Minister“ Mitglied des bürokratischen Executive Council sein muß. Obwohl grundsätzlich die Finanzabteilung nicht mehr als finanzpolitisch die Verwendung öffentlicher Gelder der übrigen Ressorts zu kontrollieren berufen ist, führt diese Struktur doch im Erfolge zu einer Einwirkung unter dem Gesichtspunkt allgemeiner politischer Erwägungen, und dies um so mehr, als der Finanzminister dazu noch unmittelbar einige „Ausgabeabteilungen“ (spending departments) leitet. So ist er in die Lage versetzt, das Ausgabengleichgewicht unter Umständen zugunsten der ihm nahestehenden Abteilungen in unangemessener Weise zu beeinflussen [158]). Jenseits jeder poli-

[155]) Das wird drastisch in der Asiatic Review, Jan. 1928, p. 33 ff. festgehalten: „It was certainly a novel type of Camarilla a sort of political Siamese twins with the Government as the umbilical link holding them together. Like the twoheaded eagle of Byzantium, it looked East and West — the Ministry to the Indian Legislature, the Executive Council to Westminster and Whitehall ...“, und weiter „... admittedly a makeshift of a purely transitional character ...“

[156]) Auf seinen Antrag kann auch der GG. eine Autorität zur Entscheidung bestimmen, vgl. dazu besonders Sapre 311 ff.

[157]) Vgl. hierzu insbesondere Muddiman Report, Cmd. 2360 p. 153, 165 ff. Vgl. auch p. 91 f.: Joint v. Separate Purse; auch Sapre p. 313.

[158]) Hierzu die lehrreiche statistische Übersicht im Minderheitsbericht des Muddiman-Ausschusses, a. a. O. p. 167.

tischen Bewertung des Systems zeigt diese Funktionenverteilung eine scharfe Einschränkung des parlamentarischen Prinzips, wie es doch der Struktur der „parlamentarischen" Regierungshälfte zugrunde liegt.

§ 8.

Die gesetzgebenden Körperschaften.

Den gleichen, auf eine komplizierte Formel gebrachten Ausgleichscharakter zweier entgegengesetzter Regierungsformen spiegelt Aufbau und Funktion der Provinziallandtage (Provincial Legislative Councils).

Die Provinziallandtage bestehen aus den Mitgliedern des Executive Councils sowie aus ernannten und gewählten Abgeordneten [159]). Gemäß sect. 72 A des G.I.A. 19 dürfen nicht mehr als 20% der Mitglieder Beamte, nicht weniger als 70 gewählte Mitglieder sein. Es sind also im besten Falle noch 10% Nichtbeamte vom Gouverneur zu ernennen: aber hier ist seine Befugnis bestimmt durch die Verpflichtung, bestimmte Interessen und Klassen zur Repräsentation zu bringen [160]). Kein Gouverneur kann selbst Landtagsmitglied sein, obwohl er das Recht hat, im Landtag das Wort zu ergreifen und zu diesem Zwecke die Anwesenheit der Abgeordneten verlangen kann. Außer diesen ordentlichen Mitgliedern der Legislative können durch den Gouverneur bei Einbringung eines Gesetzentwurfs zwei weitere Personen als Sachverständige zugezogen werden, die in Ansehung dieses Entwurfs und während einer bestimmten Zeit sämtliche Rechte der Abgeordneten genießen [161]). Im übrigen schwankt die Zusammensetzung und Stärke der Landtage innerhalb der verschiedenen Provinzen [162]).

---

[159]) Wie in der Indian Legislative Assembly wurde der erste Präsident jeweils vom Gouverneur ernannt, während er seither aus den Wahlen der gesetzgebenden Körperschaften selbst hervorgeht.

[160]) In Bombay etwa: Anglo-Inder, indische Christen, Arbeiterklasse in Bombay-Stadt, die unterdrückten Klassen (Kastenlosen), Baumwollhandel in Bombay-Stadt; in diesem Falle verbleiben dem G. zur freien Ernennung nur 5 Mitglieder. Vgl. dazu Sapre p. 227.

[161]) Vgl. sect. 72 A 2.

[162]) Vgl. dazu die folgende Tabelle (auch Sapre a. a. O. p. 247—275).

Zusammensetzung der Provinziallandtage[163]).

Wahlkörper	Madras	Bombay	Bengalen	Verein. Prov.	Punjab	Bihar und Orissa	Zentralprov.	Assam	Burma	
Allgemeine	65	46	46	60	20	48	40	21	58	Gewählte
Kommunal-	20	29	46	30	44	19	7	12	15	
Besondere	13	11	22	10	7	9	7	6	6	
Insgesamt	98	86	114	100	71	76	54	39	79	
Beamte	23	20	20	18	16	18	10	9	16	Ernannte
Nichtbeamte	6	5	6	5	6	9	6	5	8	
Insgesamt	29	25	26	23	22	27	16	14	21	
Gesamtzahl	127	111	140	123	93	103	70	53	103	Gesamtzah

Die allgemeinen Kompetenzen der Provinziallandtage sind niedergelegt in sect. 80 A des Gesetzes. Innerhalb der allgemeinen gesetzlichen Schranken (d. h. also unter Bezugnahme auf die Kompetenzverteilung zwischen Provinzen und Zentrale) kann die Legislative jeder Provinz Gesetze erlassen „für den Frieden und die gute Verwaltung“. Gleichzeitig ist ihr damit naturgemäß die Kompetenz der Abänderung und des Widerrufs provinzialer Gesetze gegeben, die allerdings einer Reihe von Beschränkungen unterliegt. Sie darf indessen nicht ohne vorherige Genehmigung des GG. Gesetze erwägen oder erlassen, die in irgendeiner Weise mittelbar oder unmittelbar die außerprovinziale Sphäre berühren[164]). Diese

[163]) Zusammengestellt nach der ausführlichen Tabelle von Thakore p. 379. Über das Wahlsystem vgl. weiter unten S. 80 ff.

[164]) sect. 80 A, 1 ff.: „any law —

1. imposing or authorizing the imposition of any new tax unless the tax is one exempted from this proviso by rules made under the Act; or

2. affecting the public debt of India, or the customs duties or any other tax or duty for the time being in force and imposed by the authority of the GG.-in-Council for the general purposes of the Government of India, provided that the imposition or alteration of a tax under 1. above will not be deemed to affect any such tax or duty; or

3. affecting the disciplin or maintenance of any part of His Majesty's naval military or air forces; or

4. affecting the relations of the Government with foreign Princes or States; or

5. regulating any central subject; or

Kompetenzbeschränkungen sind allerdings als relative zu bezeichnen: ein die betreffenden Gegenstände berührendes Gesetz, das ohne vorherige Genehmigung beschlossen wurde, tritt durch die nachfolgende Genehmigung des GG. in Kraft [165]) [166]).

§ 9.

Der Weg der Provinzialgesetzgebung. Das Budget.

Es ist zunächst zu vermerken, daß sich die Befugnisse der Provinziallandtage gegenüber der Verfassung von 1909 insofern beträchtlich erweitert haben, als das bisher stark eingeschränkte Fragerecht — bis auf einige außenpolitische Gegenstände, sowie die Berührung schwebender Verfahren — fast völlig freigegeben worden ist. Unter gewissen Einschränkungen ist ihnen fernerhin, als spezifisch parlamentarisches Institut, das Recht der Selbstvertagung übertragen worden. Jedes innerhalb dieses Kompetenzbereiches zustande gekommene Gesetz bedarf wie in der Zentrale zur Wirksamkeit der Zustimmung des Hauptes der Exekutive, des Gouverneurs [167]) — und darüber hinaus des GG. [168]) [169]). Hier wie

---

6. regulating any provincial subject which has been declared by rules under the Act to be, either wholly or partly, subject to legislation by the Indian Legislature, in respect of any matter to which such declaration applies; or

7. affecting any power expressly reserved to the GG.-in-Council by any law for the time being enforced; or

8. altering or repealing the provision of any law ...

8. altering or repealing the provision of any law ... which is declared by rules made under the Act to be a law which cannot be repealed or altered by it without such previous sanction; or

9. altering or repealing any povision of an Act of the Indian Legislature which, by its own provisions may not be repealed or altered by the local legislature without such pevious sanction ..."

165) Die Beschränkungen siehe im Text Anm. 164 S. 74.

166) Diesen so als relativ bezeichneten Kompetenzbeschränkungen steht als absolute gegenüber das Verbot, ein Gesetz zu erlassen, das ein Parlamentsgesetz berührt; sect. 80 A 4 G.I.A. 19.

167) bzw. Lieutenant-Governors oder Chief Commissioners.

168) sect. 81.

169) Diese Bestätigung durch das Haupt der Exekutive ist im Rahmen des Britischen Reiches von strengster Folgerichtigkeit. Es wiederholt sich hier das für die Dominions in einem früheren Stadium gültige Schema. Die englische Konventionalregel, wonach der König auf den Rat des Kabinetts hin das beschlossene Gesetz automatisch unterzeichnet, beruht auf der be-

in der Zentrale hat der Gouverneur daneben das Recht, im „Zertifikations"-Prozeß [170]) die Weiterverhandlung einer Bill zu unterbinden. Die wird ergänzt, ähnlich wie in der Zentrale, wiederum durch die Institute der „reservation" (durch den Gouverneur) und das absolute königliche Veto [171]).

Die Bill fällt, falls der Gouverneur oder GG. ihre Zustimmung verweigern. Darüber hinaus ist es, ähnlich wie in der Zentrale, das Ziel der Reform, „dem Provinziallandtag weite Aufsichtsrechte über Finanz- und allgemeine Gesetze einzuräumen, gleichzeitig aber die Exekutive mit der Macht auszustatten, die Gelder und die Durchbringung der Gesetze zu erlangen, die für die geregelte Verwaltung der Provinz notwendig sind" [172]). Die Ausgestaltung dieses Prinzips führt für die Wirksamkeit der Exekutive notwendigerweise zu einer Rechtsform, die substantiell nicht allzu weit von der für die Zentrale geltenden abweicht. Der Steigerung „parlamentarischer" Einwirkung wird auf der anderen Seite eine Intensivierung der außerordentlichen Befugnisse der Exekutive entsprechen.

Den oben dargelegten negativen Eingriffsrechten des Gouverneurs in den Gang der Gesetzgebung stehen seine „affirmativen" Notrechte gegenüber [173]). Die Verantwortlichkeit für einen Regierungsteil gegenüber dem britischen Parlament bedingt verstärkte legislatorische Kompetenzen. Um „wesentliche" (essential) gesetzgeberische Maßnahmen mit Sicherheit gegenüber parlamentarischer Opposition durchführen zu können, hatte der Montford Report die Schaffung besonderer Ausschüsse, sogen. Grand Committees vorgesehen, die eine Mehrheit von ernannten Mitgliedern aufweisen sollten [174]). Mit Recht wurde dieser Vorschlag vom Joint Select Committee fallen gelassen [175]), da er nur eine Verschleierung

---

stimmten Verteilung staatsrechtlicher Verantwortlichkeit innerhalb des Systems des „monistischen" Parlamentarismus. Die dualistische (vertikale) Teilung in den Provinzen erfordert den freien Willensakt des Gouverneurs als notwendige Verbindung.

[170]) „Bills affecting the safety or tranquility of the province ...", Prov. Legisl. Rule p. 21.

[171]) sect. 82 G.I.A. 19, im einzelnen Sapre p. 318; Horne p. 116.

[172]) so Ilbert and Meston, a. a. O. p. 54, 55.

[173]) Vgl. zum folgenden — ebenso wie zur ordentlichen Gesetzgebung — insbesondere Thakore p. 376 ff., Ilbert and Meston p. 51, 125 ff.; Muddiman Rep. p. 58 ff., 142 ff.; Montford Rep. p. 193 ff.; Sapre p. 271 ff., 316 ff.; Horne p. 113 ff.; Banerjee p. 129 ff., 200 ff.

[174]) Sie hätten also die gleiche Funktion wahrzunehmen gehabt wie das Council of State in der ursprünglich vorgesehenen Form.

[175]) Joint Select Committee cl. 13.

der echten Regierungsverantwortlichkeit bedeuten würde. Der neue Vorschlag erhielt Gesetzeskraft [176]). Ist eine solche Bill nämlich, die sich auf eine vorbehaltene Angelegenheit bezieht, vom Provinziallandtag verworfen worden, so kann der Gouverneur sie trotzdem mit Gesetzeskraft ausstatten, unter Berufung darauf, „that the passage of the Bill is essential for the discharge of his responsibility for the subject ...“.

Allerdings sind einige weitere Kautelen eingeschaltet. Es ist ausdrücklich darauf hinzuweisen, daß das Gesetz unter der Verantwortlichkeit des Gouverneurs erlassen wird. Im übrigen ist seine Gesetzeskraft „auflösend bedingt“: für den GG., dem eine Kopie des Textes eines solchen Gesetzes zuzustellen ist, wird das „Vorbehaltsverfahren“ (reservation for the signification of His Majesty's pleasure) obligatorisch gemacht. Erst wenn die Bestätigung der Krone (His Majesty in Council) durch den GG. notifiziert ist, „soll das Gesetz gleiche Kraft und Wirksamkeit haben wie eines, das von der Provinziallegislative beschlossen und gehörig bestätigt worden ist“. So scheint das Gesetzgebungsrecht des Gouverneurs, dessen ratio in der Zweiteilung der Regierungssphäre mit ihrer Doppeltheit von Verantwortungen zu finden ist, wirksam durch die Endaufsicht der britischen Organe gehemmt.

Diesem Eingriffsrecht bezüglich der vorbehaltenen Angelegenheiten steht eine entsprechende Ermächtigung der Exekutive bezüglich der übertragenen nicht gegenüber. Das ist hervorzuheben.

Im ganzen ergibt sich so kein im eigentlichen Sinn „logischer“ Aufbau dieses Dualismus. Der Zweiteilung der Exekutive entspricht nicht eine (praktisch auch schlecht denkbare) Zweiteilung der Legislative — vielmehr sind ihrer Kompetenz vorbehaltene wie übertragene Gegenstände unterworfen, soweit nicht einzelne von ihnen der provinziellen G e s e t z g e b u n g überhaupt entzogen sind [177]). Bei konsequenter Ausgestaltung des Mechanismus wäre die Gesetzgebung über übertragene Angelegenheiten Sache einer ausschließlich aus Wahlen hervorgegangenen Körperschaft. Die Einheitlichkeit der Legislative macht damit in diesem Stadium die Einbeziehung einer Anzahl ernannter Mitglieder als Konsequenz des Systems begreiflich [178]).

---

[176]) sect. 72 E, 1, 2 G.I.A. 19.

[177]) Vgl. etwa Nr. 7, 8, 11, 14, 18 ... der übertragenen Angelegenheiten. Vgl. Tabelle oben.

[178]) Dies in Anknüpfung an die Ergebnisse des Muddiman Rep. p. 64 über den official block.

Entsprechend dem „materiellen" Gesetzgebungsverfahren ist die Haushaltskontrolle der Provinziallandtage ausgestaltet [179]). Während nach dem Gesetz von 1909 nur eine allgemeine Diskussion und empfehlende Resolutionen zum Haushaltsplan der Regierungen zulässig waren, ist unter der neuen Verfassung die parlamentarische Bewilligung des Haushalts durch die Legislative vorgesehen. Allerdings kann kein Antrag auf Neueinsetzung provinzieller Einkünfte [180]) ohne die Empfehlung des Gouverneurs gestellt werden [181]). Im übrigen unterliegt der Haushaltsplan der Abstimmung des Landtags unter Ausnahme gewisser Positionen [182]), die sich auf bestimmte regelmäßige Ausgaben beziehen [183]).

Dem Legislative Council steht es frei, die Positionen in toto abzulehnen oder Abstriche vorzunehmen, während Anträge auf Erhöhung oder Abänderung der Bestimmung einer Position unzulässig sind [184]). Im übrigen ist in Zweifelsfragen über die Zuständigkeit des Provinziallandtags die Entscheidung des Gouverneurs bindend [185]).

Dieses ordentliche Verfahren wird nun durch ein außerordentliches wirksam ergänzt. Die völlige oder teilweise Ablehnung einer Position, die sich auf einen vorbehaltenen Gegenstand bezieht, durch den Provinziallandtag kann durch den Gouverneur aufgehoben werden, wenn er den Teil der Vorlage für wesentlich zur Durchführung seiner Verpflichtungen bezüglich dieses Gegenstandes ansieht (Verfahren der „certification") [186]). Ein ähnliches Verfahren fehlt für die Finanzierung übertragener Gegenstände [187]). Zunächst besagt diese Beschränkung eine konse-

---

[179]) Vgl. zu folgendem Banerjee p. 149 ff.; Sapre p. 314 ff.; auch Thakore p. 412.

[180]) „Motion for the appropriation of any provincial revenue."

[181]) sect. 72 D, 2 c G.I.A. 19.

[182]) sect. 72 D 2, 3.

[183]) Siehe 72 D, 3: „... (1) contributions payable by the local government to the Governor-General in Council; and

(2) interests and sinking fund charges on loans; and

(3) expenditure of which the amount is prescribed by or under any law; and

(4) salaries and pensions of persons appointed by or with the approval of His Majesty or by the Secretary of State in Council; and

(5) salaries of judges of the high court of the province and of the advocate-general. Vgl. auch oben S. 61 ff.

[184]) sect. 72 D, 2; Provincial Legisl. Rule 30, 2; Banerjee p. 150.

[185]) sect. 72 D, 4.

[186]) sect. 72 D, 2 a.

[187]) Vgl. die erläuternde Rede von Lord Lytton, Gouverneur von Bengalen, vom 18. 3. 1924 (zit. bei Banerjee p. 150 ff.).

quente Durchführung der sachlichen und funktionellen Zweiteilung: die Verantwortlichkeit des Gouverneurs im Rat für die vorbehaltenen Gegenstände hat zum notwendigen Korrelat die entsprechende finanzielle Ermächtigung [188]).

Darüber hinaus jedoch besteht — und damit wird auch an dieser Stelle der Kompromiß sichtbar — eine allgemeine Notklausel, kraft deren der Gouverneur zuständig ist, Ausgaben jeder Art durchzusetzen, die er für die Sicherheit und Ruhe seiner Provinz oder die Geschäftsführung einer Regierungsabteilung für unerläßlich hält. Sect. 72 D, 2b des G.I.A. 19 bestimmt:

> „... the governor shall have power in cases of emergency to authorise such expenditure as may be in his opinion necessary for the safety or tranquility of the province, or for the carrying on of any department ...“

Damit ist das System der Dyarchie in den wichtigsten Linien umrissen. Als Kompromißlösung zeigt es hier das Überwiegen des autokratischen Prinzips, dort das Vordringen des demokratischen. Während, historisch-politisch gesehen, das demokratische Element im Vordringen ist, überwiegt für die Analyse der gegenwärtigen Normierung das autokratische Element. Abgesehen von der weitgehenden Ungebundenheit der Legislative bei der gesetzgeberischen Behandlung übertragener Angelegenheiten, liegt die Entscheidung regelmäßig in der Hand der wesentlich bürokratischen Exekutive. Es ist hier nicht der Ort, auf die Praxis der Dyarchie als Verwaltungstechnik einzugehen. Es sei nur darauf hingewiesen, daß seit Durchführung der Reformen im Jahre 1921 die Dyarchie als politisches System zum Gegenstand zahlreicher kritischer, zum guten Teil reformatorischer Untersuchungen gemacht worden ist [189]), die im ganzen die Zweckmäßigkeit dieses Systems problematisch erscheinen lassen.

---

[188]) Vgl. dazu etwa die Ausführungen des Joint Select Cttee. cl. 11; auch Curtis, Dyarchy XIV § 46.

[189]) Als wichtigste seien die einschlägigen Teile des mehrfach zitierten Muddiman Reports (Rep. of the Reforms Enquiry Cttee., 1924, appointed by the Government of India), Cmd. 2360 hervorgehoben: insbesondere p. 153 (Defects of Dyarchy). Daneben aus der Fülle des Schrifttums: „Kerala Putra“, The Working of Dyarchy in India, 1919—1928 (by D. B. Theraporevala, Sons & Co.); K. H. D. Hage, India tomorrow; Sinha, Asiatical Review, Jan. 1928, p. 33 ff.; dazu die oben zitierten Abschnitte der wesentlich dogmatischen Literatur.

§ 10.

Das Wahlrecht. Vergleichende Übersicht.

> „In the nineteenth and twentieth (century), while elaborating a democratic constitution at home, she (England) attempts more slow and with greater difficulty to extend the same difficulties in the East.“ (Marvine, India and the West, p. 48.)

Die politische Form des britisch-indischen Gemeinwesens wäre nur unvollkommen umrissen ohne besondere Bezugnahme auf ihr soziales Substrat, das Volk, auf seine staatsrechtlich vor allem relevante Erscheinung, die Wählerschaft.

Das Bezeichnende der Morley-Minto-Reformen unter diesem Gesichtspunkt war das grundsätzlich indirekte Wahlverfahren, das nur in geringem Maße ein Mittel zur Repräsentation des Wählers wurde, da der Kreis der Urwähler aufs äußerste beschränkt blieb. Direktes Wahlrecht kam nur den Vertretern gewisser Sondergruppen zu [190]). Dieses System charakterisiert der Montford-Bericht in folgender Weise [191]):

> „There is absolutely no connection between the supposed primary voter and the man who sits as his representative on the Legislative Council, and the vote of the supposed primary voter has no effect upon the proceedings of the Legislative Council. In such circumstances there can be no responsibility upon, and no political education for the people who nominally exercise a vote.“

Wenn weiterhin das Ziel gesetzt wird: „. . . An electorate capable of bearing the weight of responsible Government . . .“ zu schaffen, so ist damit ein Weg für die rechtliche Regelung gegeben.

Die Grundlagen des gegenwärtigen Wahlrechts sind die Berichte des Franchise Committee [192]), die gesetzliche Fassung der „Electoral Rules for the Indian Legislature“ und die „Electoral Rules for Provincial Legislative Councils“, die vermöge der Ermächtigung durch sect. 7 und 23 des G.I.A. 19 erlassen wurden [193]).

---

[190]) Großgrundeigentümer, Mohammedaner.

[191]) a. a. O. p. 71.

[192]) Lord Southborough's Committees, Cmd. 141.

[193]) Vgl. zum folgenden Horne p. 106 ff.; Banerjee p. 104 ff.; Curtis, Letters to the People of India p. 17 ff.; Montford Rep. §§ 130, 263, 264; Sapre p. 276 ff.; auch Muddiman Rep. p. 53 ff., 174 ff.; Ilbert and Meston p. 123 f.

A. **Für sämtliche Wählerschaften: britische Bürger männlichen Geschlechts[194]) über 21 Jahre (nach einer förmlichen Zulassung auch die Bürger indischer Staaten).**

B. **Städtische Wahlkreise.**

	Prov. Leg. C. Prov.-Landt. jährlich Rs.	I. Leg. Ass. Gesetzg. Vers. jährlich Rs.	C. of State Staatsrat jährlich Rs.
1. Wohnsitz im Wahlkreis während des vorangegangenen Jahres und			
2. entweder			
a) Zahlung von Gemeindesteuern von nicht weniger als (häufig erheblich höheres Minimum) . . . . . . oder	3	15— 20	—
b) Besitz oder Eigentum eines Hauses mit dem Mietwert von mindestens (in den Großstädten erheblich mehr) . . . . oder	3	180	—
c) Veranlagung zur Einkommensteuer für ein Jahreseinkommen von nicht weniger als . .	2000	2000—5000	10 000—20 000

C. **Ländliche Wahlkreise.**

	Prov. Leg. C.	I. Leg. Ass.	C. of State
Die Innehabung von bewirtschaftetem (agricultural) Land, das zu einem Jahreswert veranschlagt ist von . . . . (Die Beträge wechseln beträchtlich nach dem Landstrich und der Art des Grundstücksrechts.)	10—50	50— 150	1 500— 3 000

---

194) Vgl. S. 83 Anm. 204.

Nach diesen Bestimmungen bestehen nebeneinander, für jede der oben geschilderten gesetzgebenden Körperschaften in Zentrale und Provinzen, drei voneinander unabhängige, in ihren Qualifikationen abgestufte Wahlsysteme: für das Council of State die Legislative Assembly und die Provincial Legislative Councils — die letzteren sind untereinander wiederum von einer durch die geographische und ethnographische Mannigfaltigkeit des Subkontinents bedingten Verschiedenheit. Diese Wahlsysteme weisen dabei folgende gemeinsame Züge auf: sie zerfallen in allgemeine und besondere Wahlkörper (General and special constituencies). Während nun die Qualifikationen für den Wähler eines allgemeinen Wahlkörpers in den verschiedenen Provinzen und sogar innerhalb deren Grenzen beträchtlich schwanken[195], sind sie wenigstens innerhalb derselben Provinz oder eines ihrer Teile *und* im gleichen Wahlsystem (also etwa für die Provinziallandtage) für die Wähler der *allgemeinen* Wahlkörper gleich[196].

Grundsätzlich ist das Wahlrecht ein Zensuswahlrecht, das ergänzt wird durch gewisse Bildungs-, Amts- und Ehrenqualifikationen. Die vorstehende Tabelle gibt einen Überblick der für die allgemeinen Wahlkörper geltenden Qualifikationen[197]) (siehe S. 81).

Diesen Zensusqualifikationen stehen gegenüber einige weitere, die sich an Amts- oder Bildungsgrad knüpfen. Es ergibt sich etwa das folgende Bild:

Provinziallandtag	Gesetzg. Versamml.	Staatsrat
Frühere Offiziere und Mannschaften der ind. Armee.		Aktive und ehemalige Mitglieder einer Legislative.
Dorfhauptleute (im Punjab und den Zentralprovinzen).		Vorsteher (oder ihre Vertreter) von Gemeinden, Distriktsräten oder genossenschaftlichen Zentralbanken; aktive und ehemalige Universitätssenatoren; jeder Shams-ül-Ulama oder Mahamahopadhyaya[198].

---

[195]) Vgl. als Beispiel das Wahlrecht für Bombay: siehe Anhang S. 187ff.

[196]) Dies scheint eine Selbstverständlichkeit, ist es aber nicht, zieht man die Unterteilung des allgemeinen Wahlkörpers in Betracht, vgl. weiter unten.

[197]) Sie ist mit geringen Veränderungen Horne, a. a. O. p. 109 entnommen. Die Ergänzungstabelle stammt vom Verfasser.

[198]) Höchste Ehrentitel für orientalische Studien.

Zu diesen allgemeinen Wahlkörpern treten besondere hinzu, durch die gewisse Klassen- und Berufsinteressen gesonderte Repräsentation finden, so etwa die Großgrundbesitzer, die Großhändler (Handelskammern), Industrielle[199]), Universitäten. Sie kommen in folgender Weise in den drei Wahlsystemen zur Geltung:

Provinziallandtag	Gesetzg. Versamml.	Staatsrat
Großgrundbesitzer (überall außer Assam).	Großgrundbesitzer (außer Bombay und Assam).	—
Universitäten (außer Assam).	—	—
Industrielle[199]).	Industrielle[199]) (in Madras und Bombay).	Industrielle[199]) (in Bombay u. Bengalen).

Aus diesem Ineinandergreifen verschiedener Wahlkörper und -systeme ergibt sich die Möglichkeit eines Pluralstimmrechts: Wähler, die für einen allgemeinen und einen besonderen Wahlkörper qualifiziert sind, können in beiden ihre Stimme abgeben[200]).

Überblickt man diese Bestimmungen, so können die wesentlichen formalen Abweichungen von demokratischen Wahlprinzipien[201]) gefunden werden in

a) der Zulässigkeit des Pluralstimmrechts: sie verstößt gegen das egalitäre Prinzip[202]);

b) dem Standes- und Besitzprivileg, wie es dem Aufbau einiger besonderer Wahlkörper und der Durchführung des Vermögenszensus zugrunde liegt.

Es ist demgegenüber hervorzuheben, daß der „Bildungszensus" (Max Weber) — wie er an einigen Stellen im Wahlrecht auftaucht[203]) — sowie der Grundsatz des Männerstimmrechts[204]) nicht

---

[199]) Hier lediglich als zusammenfassender Begriff gebraucht: in Bombay im einzelnen z. B. die Mitglieder der indischen Handwerkskammer, die Mühlenbesitzerverbände usw.

[200]) Vgl. Banerjee, a. a. O. p. 106; im übrigen zum Vorangehenden: Rules, under the Government of India Act p. 126 ff. (Leg. Ass. p. 162 ff.; Council of State p. 199 ff.), Beispiel für Provinzialwahlrecht. Vgl. Anh.

[201]) Vgl. zum folgenden R. Thoma (in Erinnerungsgabe für Max Weber, 1923, p. 42 ff.): „Der Begriff der modernen Demokratie in seinem Verhältnis zum Staatsbegriff."

[202]) Thoma, a. a. O. p. 44.

[203]) Gelehrte!

[204]) Dieser Grundsatz ist überdies lediglich formaler Natur, da die ver-

notwendigerweise als Durchbrechung jedes Prinzips anzusehen ist, sofern man die Verleihung des Aktivbürgerrechts an alle sozialen Schichten als wesentlich erachtet[205]): Frauen und Mindergebildete sind keine sozialen Gruppen.

Wenden wir uns den allgemeinen Wahlkörpern insbesondere zu. Ihre Organisation führt auf das Problem der indischen Willensbildung überhaupt. Die allgemeinen Wahlkörper sind nämlich nach der Zugehörigkeit zu verschiedenen Religionsgemeinschaften eingeteilt[206]) [207]): und zwar ist die entscheidende und wichtigste Gruppierung die in Mohammedaner und Nichtmohammedaner[208]). Diese staatsrechtlich eigenartige Anerkennung der Gruppenabgeschlossenheit verschiedener Volksteile[209]) geht bereits auf die Reformen des Jahres 1909 zurück.

Als die Reform des Jahres 1909[210]) vorbereitet wurde, drangen die Mohammedaner durch Delegationen beim Staatssekretär darauf, daß ihnen eine besondere Vertretung in den gesetzgebenden

---

schiedenen gesetzgebenden Körper ermächtigt sind, durch Beschlüsse Frauenstimmrecht für ihren Bereich einzuführen. Vgl. Electoral Rules 7 (1); Mukherji, a. a. O. I § 6 p. 311, § 3 p. 264. Das ist geschehen (bis auf Burma, wo es von Anfang an vorhanden war) in den Wahlkörpern für Prov. Councils und Legisl. Ass. in Madras, Bombay, Bengalen, United Provinces, Punjab, Assam. In Bihar und Orissa wurde ein entsprechender Vorschlag abgelehnt, während in den Central Prov. und allgemein für die Wahlen zum Council of State die Frage nicht aufgeworfen wurde. Auf eine Amendierung der Wahlregeln im Jahre 1926 hin wurde auch das passive Wahlrecht für Frauen in Bombay und Madras für das Legisl. Council und das Legisl. Ass. angenommen. Vgl. Current Digest of Indian Information, issued by British Library of Information p. 44, Whitehall St., New York City, No. 26 (ungedruckt).

[205]) Vgl. Thoma, a. a. O. p. 43; im übrigen R. Smend, Maßstäbe des parlamentarischen Wahlrechts, 1912.

[206]) Eine Gliederung, die sich mit einer rassenmäßigen in wenigen Fällen deckt, vgl. unten.

[207]) Grundsatz des Communalism. — Über technische Einzelheiten vgl. etwa Banerjee p. 51 ff.

[208]) D. h. im wesentlichen Hindus — an einigen Stellen werden auch andere Gemeinschaften berücksichtigt —, vgl. unten.

[209]) Sie findet eine gewisse Erklärung darin, daß es sich hier im Grunde um weitaus mehr als eine bloß religiöse Divergenz im westlichen Sinne handelt. Zwei Volksteile führen ihr gesondertes, religiös, kulturell und bis in die alltägliche Lebensführung hinein gebundenes Eigendasein, dessen historische Legitimität überdies immer wieder ins Bewußtsein zurückgerufen wird. Dies gilt für die große Masse — mit Schwankungen in den verschiedenen Provinzen — ziemlich unbeschränkt. Vgl. dazu etwa K. D. Age, a. a. O. p. 45; Whitehead, Indian Problems, 1924, p. 292 f. In historischer Relativierung Marvine, a. a. O. p. 57/58.

[210]) Die frühere Vorgeschichte vgl. Montford Rep. p. 186.

Körperschaften garantiert würde[211]). Damals führte Morley im Oberhaus aus[212]):

> „The Mohammedans demand three things . . . They demand the election of their own representatives to these Councils in all the stages, just as in Cyprus, where I thing the Mohammedans vote by themselves. They have 9 votes and the Non-Mohammedans have 3 or the other way round. So in Bohemia[213]) where the German vote alone, and have their own register. Therefore we are not without a precedent and a parallel for the idea of separate registers . . .“

Diesen Wünschen wurde Rechnung getragen[214]). Den Mohammedanern (die außer den Grundbesitzern als einzige direktes Stimmrecht hatten) wurden besondere Register zugestanden, auf Grund deren ihnen auf tausend Wähler 1,3 Bevollmächtigte zustanden[215]).

Dies wurde 1919 trotz starker Bedenken[216]) aufrechterhalten. Eine Grundlage für die „Minderheitenrechte gewährleistende“ Verteilung von Abgeordnetensitzen bot der sog. „Lucknow-Compact“, ein Übereinkommen des Indian National Congress und der All-India Muslim League vom Dezember 1916, worin ein gewisses Gleichgewicht statuiert wurde[217]). Im ganzen ergibt sich folgendes Bild für die Sonderregister bei den Wahlen[218]):

1. Mohammedaner 2. Nichtmohammedaner	bei allen Wahlen in allen Provinzen außer zu den Staatsratswahlen in den Central Provinces.
3. Sikhs	im Punjab bei allen Wahlen.

---

[211]) Vgl. Cross, a. a. O. p. 29.

[212]) Parliam. Debates, Lors, Vol. I, (Febr. 26, 1909), cols. 121—122.

[213]) Gemeint ist offenbar das mährische Wahlrecht des Jahres 1905, der sog. „Deutsch-mährische Ausgleich“, der in der Tat stark verwandte Züge mit der indischen Regelung aufweist, — wir kommen weiter unten noch darauf zurück.

[214]) Vgl. Cross, a. a. O. p. 209 ff.; Montford Rep. p. 70/71.

[215]) Die Zahlen gelten für die damaligen Provinziallandtage. Vgl. Montford Rep. p. 71. — Zum Vergleich Grundbesitzer, 3,6‰; lokale Wahlkörperschaften (die ihrerseits aus Wahlen hervorgehen) 7,4‰.

[216]) Montford Rep. p. 188 ff.

[217]) Statt aller: Cmd. 141 p. 7 (Franchise Committee Report, 1919); auch Thakore p. 349.

[218]) Vgl. Horne, a. a. O. p. 110.

4. Europäer	bei allen Wahlen zu Provinziallandtagen, zur gesetzgebenden Versammlung — in sämtlichen Provinzen außer Punjab und Central Provinces.
5. Anglo-Inder (Eurasier)	bei Wahlen zum Provinziallandtag in Madras und Bengalen.
6. Indische Christen	bei Wahlen zum Provinziallandtag in Madras.

Es ist hier das Prinzip fester Wahlproportionen zugrunde gelegt. Eine bestimmte Anzahl Abgeordneter in jeder gesetzgebenden Körperschaft ist von jedem dieser besonderen Wahlkörper zu wählen [219]) [220]). In der Zusammensetzung der Legislativen spiegelt sich so die Spaltung der Nation: die in der modernen Demokratie vorausgesetzte Einheit der Aktivbürgerschaft [221]) ist im gegenwärtigen Stadium nicht einmal auf dem Wege der Gesetzgebungstechnik verwirklicht [222]).

Läßt man die besonderen Wahlrechtsprobleme beiseite, die sämtlich in das Dickicht der indischen Sozialform führen, so bleibt

---

219) In diesem Zusammenhang muß — zum Verständnis der Situation — hinzugefügt werden, daß die Vertretung der Mohammedaner über das Verhältnis ihres Bevölkerungsanteils hinausgeht. Dagegen schon die fünfte Depesche der indischen Regierung anläßlich der Reformgesetzgebung: vgl. Thakore p. 421.

220) Nicht zufällig ist die überraschende Ähnlichkeit des „Ausgleichs" in Mähren (vgl. oben): dort handelt es sich um das gleiche Problem in europäischer Fassung — Ausgleich der „Nationalitäten". Das Gesetz von 1905 (vgl. A. Fischel, Art. „Mähren" im Österr. Staatswörterbuch von Mischler-Ulbrich III, 1907, insbes. p. 515 ff.) sieht eine Reihe von besonderen (ständischen) und allgemeinen Wählerklassen vor, die sämtlich in zwei „Wahlkörper" tschechischer und deutscher Nationalität mit fixen Mandatszahlen eingeteilt werden. Die ausführende „Wahlordnung" brachte dann in der Tat völlig geschiedene Wahlkörper, jedoch Wahl in territorialen Wahlbezirken wie in Indien, sogenannte ethnographisch gesonderte Wahlbezirke.

221) Richtiger Hinweis darauf bei Craddock, Dilemma in India, p. 272: „... Homogenous people are willing to be governed by majorities ... Heterogenous peoples are not willing to be governed by such majorities, unless their own section is in a majority over the rest, or ... has some other extraordinary advantage ..." Es handelt sich hier u. E. um ein Kompromiß zwischen vordemokratischer („ständischer") und demokratischer Willensbildung.

222) Auf die dem Communalism zugrunde liegenden Probleme kann hier nicht eingegangen werden, — sie sind politischer und letztlich religionspolitischer und — philosophischer Natur. Vgl. einführend etwa Round Table, 1926, No. 62 p. 326 ff.; No. 63 p. 502 ff.; No. 64 p. 771 ff. Einzelheiten bei Thakore, a. a. O. p. 371 f., 421 f., 445 ff., 494; Garratt p. 166 ff., 182 ff., 271 f.

formal zu bestimmen, wie durch dies so umrissene System — gemessen an dem gleichheitlichen Prinzip der egalitären Demokratie — das indische Volk repräsentiert wird, d. h. wie groß die Proportion von „Staatsvolk“ und Aktivbürgerschaft ist. Bei den ersten Wahlen [223]) waren von einer britisch-indischen Gesamtbevölkerung von etwa 247 Millionen wahlberechtigt

a) für die Provinziallandtage
7,800 000 = 31,58 pro Tausend

b) für die gesetzgebende Versammlung
909 874 = 3,68 pro Tausend

c) für den Staatsrat 17 364
17 364 = 0,07 pro Tausend

Diese Zahlen lassen erkennen, wie innerhalb der Provinzen — entsprechend der teilweisen Verwirklichung parlamentarischer Regierungsformen — das demokratische Prinzip relativ am stärksten betont ist. Wie andererseits die Legislative in der Zentrale nur von einer verschwindend geringen Aktivbürgerschaft getragen wird [224]) — und schließlich wie in ihrem Rahmen sich der Senatscharakter [225]) des Council of State in der aktiven Wahlberechtigung widerspiegelt.

Für diese enge Begrenzung der Repräsentation durch Wahl bietet sich die Parallele in der Entwicklung der englischen Demokratie, deren Institutionen hier zum Vorbild dienen [226]). Man kann feststellen: zu Beginn der britischen Herrschaft in Indien entspricht das autokratische System im Osten substantiell der zeitgenössischen englischen Demokratie. Erst im Laufe des 19. Jahrhunderts kommt es zur Verkörperung der Demokratie im „Mutterland“. Bis 1832 war im Grunde allein der Landadel vertreten, und auch das Gesetz dieses Jahres brachte nur teilweise Abhilfe. Erst eigentlich die Gesetze von 1867 und 1884/85 machen

---

[223]) Vgl. Banerjee p. 104, Hinweis auf „India in 1920“ (Rushbrooke Williams) p. 248.

[224]) Richtig erkennt Keith in einem Minderheitsgutachten, wie wesentlich auch gerade deshalb die staatsrechtliche Verantwortlichkeit des Staatssekretärs ausgebildet und belastet ist: Cmd. 141 p. 5, Cmd. 207 p. 38.

[225]) Vgl. oben.

[226]) Zur englischen Entwicklung vgl. etwa: I. H. Rose, The Rise and Growth of Democracy in Great Britain, Chicago 1898; I. H. Bark, The English Reform Bill of 1867, Columbia University Studies 1920; H. L. Morris, Parliamentary Franchise Reform from 1885 to 1918, Columbia University Studies 1921; I. A. R. Marriott, The New Electorate and the Legislature, Fortnightly Review, April 1918.

das Unterhaus zu einem „repräsentativen“ Organ [227]). „Man muß sich davor hüten, das englische Parlament als den staatsrechtlichen Exponenten der Volkssouveränität zu betrachten, wie es die Repräsentantenversammlung in der Staatstheorie des naturrechtlichen Rationalismus war, die ihre höchste Durchbildung in der für die staatliche Praxis der Folgezeit so bedeutsamen Staatsauffassung der französischen Konstituante von 1789 empfing. Das englische Parlament ist bis zur zweiten Wahlreform von 1867, weit entfernt, ein Abbild des ‚Volks‘ im Sinne der mechanisch-egalitären Begriffsbildung zu sein, nur insofern ‚Repräsentant‘ des ‚Volks‘willens, als es ein Instrument der für den staatlichen Aufbau Englands jeweils bestimmenden gesellschaftlichen Mächte und Schichten der Nation darstellt ...“ [228]) [229])

Die Durchführung dieses (mechanisch-egalitären) Prinzips im Vereinigten Königreich bringt erst das 20. Jahrhundert mit den letzten Reformen von 1918 und 1927. Die Gegenüberstellung besagt in diesem Zusammenhang mehr als eine historische Parallele. Sie erschließt die staatsrechtliche Eigenart des indischen im Verhältnis zum übergeordneten englischen Gemeinwesen. Während in Indien die ersten Institutionen parlamentarischer Art nur erst in schwachem Maß durch Schaffung einer entsprechenden Aktivbürgerschaft getragen werden, ist daneben das noch wesentlich autokratische Regime der Zentrale mit seiner Spitze, dem Generalgouverneur, durch die ausgebildete Demokratie des „Mutterlandes“ gebunden und ihr staatsrechtlich verantwortlich [230]).

---

[227]) Vgl. W. W. Willoughby and L. Rogers, Introduktion to the Problem of Government, New York 1925, p. 303.

[228]) Karl Löwenstein, Zur Soziologie der parlamentarischen Repräsentation in England vor der ersten Reformbill. In Erinnerungsgabe für Max Weber, 1923, II S. 87.

[229]) Durch die Reformbill von 1832 werden 3% der Gesamtbevölkerung stimmberechtigt, von 1832 bis 1867 steigt der Anteil auf 4,5%, 1867 auf 9%, 1884 auf etwas über 18%, 1918 auf 50%. Vgl. Cmd. 2360 p. 175 (wo A. Chapple in der Contemporary Review, Sept. 1924, zitiert ist).

[230]) Für eine soziologisch orientierte Betrachtungsweise ließe sich das dahin ergänzen: während in England aus der Bemessung des Wahlrechts sich ablesen läßt, welche gesellschaftlichen Klassen die herrschenden im Staate sind (vgl. R. Smend, Maßstäbe des parlamentarischen Wahlrechts p. 8), gibt das indische Wahlrecht — das Wahlrecht eines Landes mit fremdbestimmter Regierung — zu verstehen, welche gesellschaftlichen Klassen herrschen sollen, soweit eine Selbstregierung überhaupt zugestanden wird. Und man erkennt unschwer, wie eigentlich — fast im Sinne der von Burke formulierten englischen Wahlrechtstheorie des ausgehenden 18. Jahrhunderts (in Anpassung an den „unentwickelten“ Charakter des Landes) — diejenigen Klassen berufen werden, „die das meiste ‚Interesse am Land‘ haben, vor allem

§ 11.

Das „Home Government". Die Londoner Regierungsorgane.

Es bleibt die Beschaffenheit des Londoner Teils der Regierung von Indien zu untersuchen (Home Government); jener Behörden und Körperschaften, in denen die staatsrechtliche Eingliederung in das Gefüge der britischen Regierung sich vollzieht [231]).

Vor Inkrafttreten des Gesetzes von 1919 ist die „Staatsaufsicht" durch den Minister für Indien berufen:

> „to superintend, direct and control all acts, operations and concerns which relate to the Government or revenue of India, and all grants of salaries, gratuties and allowances and all other payments and charges, out of or on the revenues of India."

Sect. 21 des Consol. Act [232]) präzisiert dies:

> „The expenditure of the revenues of India, both in British India and elsewhere, shall be subject to the control of the Secretary of State in Council; and no ground or appropriation of any part of those revenues, or any other property coming into the possession of the Secretary of State in Council by virtue of the Government of India Act 1858, or this Act shall be made, without the concurrence of a majority of votes at a meeting of the Council of India."

So war die Zuständigkeit des Ministers zu bezeichnen als ein allgemeines Kontroll- und Leitungsrecht mit besonderer Hervor-

---

also die Grundeigentümer und der Besitz anderer Art ..." (nach Löwenstein, Zur Soziologie der Repräsentation ..., a. a. O. S. 107/08; auch im Sinne Sieyès, vgl. Smend, a. a. O. p. 18). Der Grundsatz findet sich ausgeprägt formuliert (Cmd. 141 p. 5): „The qualifications adopted by us, will result in enfranchising a substantially higher proportion of the urban than of rural population, a result which we believe to be justified by the higher standard of wealth and Intelligence in the towns." Und noch klarer (ebenda p. 6): „It will be observed that the amount of representation given to urban constituencies is on a liberal basis as compared with their population, but here also we consider this to be justified by their superior standard of wealth and intelligence and by the larger interest evinced in political questions."

[231]) Vgl. hierzu: Banerjee p. 214 ff.; Horne p. 122 ff.; Sapre p. 363 ff.; Montford Rep. p. 232 ff. Cmd. 207: Rep. of the Committee on the Home Administration of Indian Affairs (1919): Muddiman Rep. p. 101 ff.; Thakore.

[232]) Vgl. Montford Rep. p. 232.

hebung der fiskalischen Aufsicht, innerhalb deren seinem Rat formelle Mitwirkung zugestanden ist. Wie sich diese Leitung vor 1919 auswirkte, ist oben bereits kurz berührt worden. Welche Einschränkungen durch das Gesetz von 1919 vorgenommen werden, bleibt darzustellen [233]).

Der leitende Gesichtspunkt ist niedergelegt im Montford Report [234]): Der Kreis der Zuständigkeiten von Parlament und Staatssekretär soll proportional der Fortbildung verantwortlicher Regierung in Indien vermindert werden. Das besagt, daß die Zuständigkeit noch nicht auf eine einheitliche und klare Formel zu bringen ist. Sie ist notwendigerweise orientiert an der gegenständlichen Teilung von zentralen und provinzialen, und innerhalb der provinzialen von vorbehaltenen und übertragenen Regierungsangelegenheiten in Britisch-Indien. Als Mittel der Neubemessung der Kompetenzen wurden folgende typische Möglichkeiten erkannt:

a) [235]) Devolution: Kompetenz und Verantwortlichkeit werden völlig übertragen. Dies trifft für die übertragenen Provinzangelegenheiten zu, für die die parlamentarische Kontrolle vom englischen Parlament auf die Provinziallandtage übergegangen ist — womit die Verantwortlichkeit des Staatssekretärs effektiv geschwunden ist. Da aber eine gleiche Kontrolle in der Zentrale noch nicht geschaffen ist, hat bezüglich der Aufgaben der Zentralregierung eine Devolution nicht erfolgen können [236]).

b) Delegation: Hier werden Zuständigkeiten an die „nachgeordnete“ Stelle übertragen, für deren Ausübung jedoch die Verantwortlichkeit des Delegierenden erhalten bleibt. (Übertragung lediglich der Ausübung.) Ein Beispiel hierfür ist gegeben in der Ausführung des Joint Select Cttee zu Devolution Rule 27 [237]), wo es sich um das Maß der Kontrolle über die Ausgaben für vorbehaltene provinzielle Angelegenheiten handelt. Eine besondere Festlegung auf dem Verordnungswege soll hier vermieden werden. Grundsätzlich wird aber festgehalten: „... But for every arrange-

---

[233]) Vgl. Montford Rep. p. 233.

[234]) Ebenda p. 233.

[235]) Vgl. dazu vor allem das bedeutsame Minderheitsgutachten von Sir James Brunyate (Cttee. on the Home Administration, Cmd. 207 p. 23). Die eigentliche Bedeutung des Gutachtens liegt in seiner Einbeziehung der Konventionalregeln als Regulativ der britisch-indischen Organisation: zumindest des ihr zugrunde liegenden Gedankens der „political expediency“. (Über die Auswirkungen vgl. die Hinweise im Text.)

[236]) Vgl. etwa Sapre p. 363.

[237]) Vgl. Banerjee p. 254.

ment of this kind the Secretary of State in Council might think fit to make, the result would be a mere delegation of the Secretary of State's statutary powers of control, and his responsibility to Parliament would and must remain undiminished."
Dies leitet über zur

c) Convention (Konventionalregel): die das Mittel der Delegation zu „ergänzen" hat. Hier wird das von Sir J. Bruyate glücklich formulierte Prinzip wirksam [238]): „... the principle or fact of political expediency, on which the process is ultimately based ...". Auf der einen Seite wird damit in den Fällen der Delegation die Ermessensfreiheit des Staatssekretärs gewahrt bleiben [239]). Auf der anderen Seite soll eben durch diese Praxis eine stetige Fortbildung der Konventionen erfolgen, die die Rechtsbeziehungen zwischen indischer und englischer Regierung modifizieren [240]); die planmäßige Einführung der Konventionalregel als Mittel, die Elastizität dieser Beziehungen zu wahren, bedeutet dann im Grunde nichts anderes als eine nahezu unbegrenzte Rechtsetzungskompetenz einzelner Regierungsorgane.

Diese Formen der Umgestaltung (die rechtlich zweifellos an Klarheit manches für kontinentale Begriffe zu wünschen übrig lassen) haben zu folgendem Ergebnis geführt. Zunächst bestätigt der G.I.A. 19 [241]) die Machtbefugnisse des Staatssekretärs — unbeschadet der Vorschriften dieses Gesetzes —, und zwar unter Zuweisung aller jener Kompetenzen, die den Organen der Ostindischen Kompanie und dem Board of Control zustanden [242]), während Abs. 2 der Sect. 2 die bereits vor 1919 geltende Normierung der fiskalischen Kompetenzen wieder aufnimmt. Sect. 19 A gibt

---

[238]) Cmd. 207 p. 23.

[239]) Sapre p. 364: „... a recognised and well-understood practice which is not hardened into rules ..."

[240]) Vgl. Joint Select Cttee. zu cl. 33: „in the relations of the Secretary of State with the Governor-General in Council the Committee are not of opinion that any statutary change cane be made, so long as the Governor-General remains responsible to Parliament; but in practice the conventions which now govern there relations may wisely be modified to meet fresh circumstances caused by the creation of a Legislative Assembly with a large lected majority ..."

[241]) gleicher Wortlaut wie oben: G.I.A. 10 sect. 2, 2. „In particular, the Secretary of State may, subject to the provisions of this Act or rules made thereunder, superintend. direct and control all acts, operations and concerns which relate to the government or revenues of India, and all grants of salaries, gratuities and allowances, and all other payments and charges, out of or on the revenues of India."

[242]) Sect. 2, 1.

dem Staatssekretär die Ermächtigung zur Selbstbeschränkung seiner Kompetenzen durch Verordnungen[243]), die in einer Weise vorgenommen werden sollen, wie sie „notwendig oder nützlich zur Verwirklichung der Ziele des G.I.A. 19 erscheint“.

In Übereinstimmung mit den Empfehlungen des Montford-Reports[244]) und des Joint Select Committee[245]) wurde bezüglich der übertragenen Provinzangelegenheiten folgende Verordnung erlassen, die die Kontrolle des Ministers ganz erheblich einschränkt[246]):

„The powers of superintendance, direction and control vested in the Secretary of State and the Secretary of State in Council under the Act or otherwise shall, in relation to transferred subjects, be exercised only for the following purposes, namely:

1. to safeguard the administration of central subjects;
2. to decide questions arising between two Provinces, in cases where the Provinces concerned fail to arrive at an agreement;
3. to safeguard Imperial Interests;
4. to determine the position of the Government of India in respect of questions arriving between India and other parts of the British Empire, and
5. to safeguard the due exercise and performance of any parts and duties possessed by or imposed on the Secretary of State or the Secretary of State in Council, under or in connection with or for the purpose of the following provisions of the Act, namely sect. 29 A. 30, 1 A part VII A, of any rules made by or with the sanction of the Secretary of State in Council.“[247]) [248])

Im allgemeinen darf zusammenfassend gesagt werden, daß in bezug auf übertragene Angelegenheiten ein Eingreifen des Ministers nur in solchen Fällen erfolgen kann, in denen es sich um Kom-

---

[243]) Diese Verordnungen unterliegen der Zustimmung des Parlaments im Entwurf.

[244]) Allgemein Montford Rep. § 291, auch § 10.

[245]) Ebenda zu cl. 33.

[246]) The Government of India Notification N. 835—G, 14. Dez. 1920, abgedruckt bei Banerjee p. 248/49.

[247]) Es handelt sich hierbei (29 A) um die Bestimmungen über die Bestellung des High Commissioners, in 30, 1 A um die Provinzanleihen, in VII A um die Stellung des Civil Service.

[248]) Eine Ergänzung erfolgt durch Devolution Rule 27, die Provinzgouverneure zur Genehmigung der Ausgaben für übertragene Angelegenheiten bis zur Budgetgrenze ermächtigt, soweit nicht die vorherige Erlaubnis des Ministers gefordert wird. Ausnahmeregeln in Sched. III der Devolution Rules, vgl. Banerjee p. 251; es kann im einzelnen auf diese technischen Bestimmungen hier nicht eingegangen werden.

petenzbegrenzungen, Kompetenzstreitigkeiten oder ein überwiegendes Reichsinteresse handelt: also auch hier wiederum letztlich eine Notermächtigung [249]).

Während so für die übertragenen Angelegenheiten eine formale Begrenzung der ministeriellen Befugnisse stattgefunden hat, ist hinsichtlich der zentralen und vorbehaltenen ein Gleiches — aus den oben bereits angedeuteten Gründen — nicht erfolgt. Da der Minister in diesem Bereich dem Parlament verantwortlich bleibt, kann er der korrelaten Kompetenzen nicht entkleidet werden. Immer wieder warnt deshalb das Joint Select Committee vor einer irgendwie gearteten, etwa in Verordnungsform niedergelegten allgemeinen Begrenzung der Kompetenz [250]). Nur eine Delegation [251]) von Fall zu Fall könnte in Betracht gezogen werden, wobei die Verantwortlichkeit des Ministers nicht berührt würde. Immerhin wird in vielen Fällen [252]) versucht, ein leitendes Prinzip herauszuarbeiten, ein Prinzip, das in der Praxis die Geltung einer Konventionalregel erlangen soll und wohl [253]) auch erlangt hat. In den Fällen, in denen die Exekutive mit der Legislative hinsichtlich einer Maßnahme übereinstimmt, soll in der Regel diese Entscheidung maßgebend sein, d. h. vom Minister ohne weiteres gebilligt werden [254]).

---

249) Die Unbestimmtheit dieser Formulierung wird zweifellos der den Einzelbestimmungen zugrunde liegenden Ratio gerecht: eine möglichst weitreichende Ermessensfreiheit zu bewahren.

250) Vgl. die bei Banerjee (p. 253) erwähnten Stellen; insbes. cl. 33.

251) im oben gekennzeichneten Sinn.

252) Joint Select Cttee. zu Devolution Rule p. 27; allgemein Montford Rep. p. 233; Cmd. 207 p. 6 und 13; im einzelnen Joint Select Cttee. zu cl. 33.

253) Das wäre an Hand hier leider nicht beschaffbaren Materials aus der Verwaltungspraxis nachzuweisen.

254) Vgl. Cmd. 207 (Cttee. on the Home Administration) p. 6: „It appears to us that the conception of the Reforms scheme leads naturally to the acceptance of the principle ... that where the Government of India find themselves in agreement with a conclusion of the Legislative assembly their joint decision should ordinarily prevail ...“ — Und mit besonderer Hinwendung auf fiskalische Fragen bemerkt das Joint Select Committee zu Cl. 33: „In the exercise of his responsibility to Parliament which he cannot delegate to anyone else the Secretary of State may reasonably consider that only in exceptional circumstances should he be called upon to intervene in matters of purely Indian interest where the Government and the Legislature are in agreement ... India's position in the Imperial Conference opened the door to negotiation between India and the rest of the Empire, but negotiation without power to legislate is likely to remain ineffective. A satisfactory solution of the question can only be guaranteed by the grant of liberty to the Government of India to devise those tariff engagements which seem best fitted to India's needs as an integral part of the British Empire.

Dieser Satz hat gleicherweise Geltung für die Beziehungen der Zentralregierung wie die mittelbaren und unmittelbaren der Provinzialregierungen zum Minister.

Zweierlei ist dazu zu bemerken. Auf der einen Seite ist es die Einführung einer „Konventionalregel" überhaupt zur Abgrenzung des wichtigsten Bereichs der britischen Aufsicht, die das Dynamische dieser Eingliederungsform kennzeichnet. Und zum anderen bedeutet ihr Inhalt die präzise Konsequenz der verfassungsrechtlichen und -konventionalen Situation. Soweit — bis auf die hervorgehobenen Notrechte — die indischen Legislativen eine Verantwortung für indische Regierungsakte übernehmen, können die Londoner Regierungsorgane zurücktreten. Erst wenn

a) die indischen Exekutiven nicht durch die zuständigen britisch-indischen gesetzgebenden Körperschaften gedeckt sind, oder

b) Fragen der „Reichseinheit" berührt werden — wird folgerichtig die Entscheidung der englischen Regierung erforderlich [255]). An dieser Stelle wird sinnfällig, wo die „Souveränität" über Britisch-Indien ruht [256]).

It cannot be guaranteed by statute without limiting the ultimate power of Parliament to control the administration of India, and without limiting the power of veto which rests in the Crown; and neither of these limitations finds a place in any of the statutes in the British Empire. It can only therefore be assured by an acknowledgement of a convention. Whatever be the right fiscal policy for India ..., it is quite clear that she should have the same liberty to consider her interest as Great Britain, Australia, New Zealand, Canada and South Africa. In the opinion of the Committee, therefore, the Secretary of State should, as far as possible, avoid interference on this subject when the Government of India and its Legislature are in agreement, and they think that his intervention, when it does take place, should be limited to safeguarding the international obligations of the Empire or any fiscal arrangements within the Empire to which his Majesty's Government is a party. (Vgl. die Kritik bei Kale, a. a. O. p. 82.)

The relations of the Secretary of State and of the Government of India with provincial Governments should ... be regulated by similar principles, so far as the reserved subjects are concerned. It follows therefore, that in purely provincial matters which are reserved, where the provincial Government and Legislature are in agreement, their view should ordinarily be willowed to prevail, though it is necessary to bear in mind the fact that some reserved subject do cover matters in which the central Government is closely concerned."

[255]) Sehr präzise formuliert schon im Minderheitsbericht von A. B. Keith, Cmd. 207 p. 37: „... when the action of the Government of India is in accordance with the wishes of the majority of the representatives of the Indian People in the Legislature, interference by the Secretary of State is justifiable only when, after careful consideration of all the circumstances, he is satisfied that his intervention is necessary in the interest of the peace, order

Im vorhergehenden wurde die Stellung des Ministers im allgemeinen behandelt [257]). Ihm zur Seite steht auch nach der Reformgesetzgebung als Beirat das „Council of India", dessen frühere Entwicklung bereits ober verfolgt wurde.

Im Verlauf des Reformgesetzgebungswerks von 1919 wurden gewichtige Stimmen für seine völlige Abschaffung laut. Das Committee on the Home Administration [258]) befürwortete die Umwandlung in einen beratenden Ausschuß, der auf Ersuchen des Ministers ihn unterstützen würde. Der Mehrheitsbericht dieses Komitees hebt hervor, daß unter den veränderten Umständen alle staatsrechtlichen Funktionen des „Secretary of State in Council" ebensowohl vom „Secretary of State" allein ausgeübt werden könnten. Der Staatsrechtler und Orientalist A. B. Keith setzt sich in seinem Minderheitsbericht [259]) nachdrücklich für eine völlige Abschaffung ein, zumal er in der Einsetzung eines beratenden Ausschusses eine verhüllte Wiederherstellung des Rates befürchtet.

Von den Erwägungen, die Keith anstellt, sind einige hier besonders hervorzuheben. Sie sagen Entscheidendes für die verfassungsrechtliche Stellung des Rates aus. Die Befürworter des Rates [260]), führt K. aus, stützen ihre These mit der Erwägung, daß eine Körperschaft von Sachverständigen mit indischer Erfahrung dem Minister unerläßlich zur wirksamen Erledigung der Regierungsgeschäfte ist: und dies in besonderem Hinblick darauf, daß der Minister ohne einen solchen Rückhalt keine die Beschlüsse der indischen Regierung umstoßenden Anweisungen zu geben vermöchte [261]). Das einzig Schlüssige in dieser Beweisführung findet Keith in dem tatsächlich wiederholt nachgewiesenen Bestreben des Council, in geringfügigen Angelegenheiten den Minister zur Verwerfung von indischen Regierungsbeschlüssen zu bewegen. Gerade in dieser Neigung des Council erblickt er jedoch für die Zukunft ein starkes Hindernis für die stufenweise Selbstbeschränkung der englischen Aufsichtsrechte, wie sie der Montford-Report vorsieht. Die „allmähliche Verwirklichung der Selbstregierung in

---

and good government of India or of some part of the Empire other than India."

[256]) Im Schmittschen Sinne vgl. Politische Theologie.

[257]) Zur Organisation seines Amtes, des India Office, vgl. etwa Banerjee p. 229, — vor allem das vorzügliche Buch von Seton, The India Office, 1926.

[258]) Vgl. Cmd. 207 §§ 20, 21, 23.

[259]) Cmd. 207, insbes. p. 48 ff.

[260]) Cmd. 207 p. 49.

[261]) Vgl. dazu unsere Ausführungen in der geschichtl. Übersicht.

Britisch-Indien" fordert als notwendiges Korrelat den Wegfall dieser bürokratischen Nebenregierung im Ministerium [262]).

Auf die nachdrückliche Empfehlung des Joint Select Committe hin [263]) wurde jedoch der Rat beibehalten: er besteht nunmehr [264]) aus 8—12 Mitgliedern, die innerhalb dieses Spielraums vom Minister ernannt werden. Grundlegende Veränderungen, die eine stärkere politische Beweglichkeit bezwecken, sind die Herabsetzung der Dienstzeit auf fünf Jahre sowie die Ernennung einer größeren Anzahl von Indern zu Räten [265]). Die Aufgabe des Rates besteht nach wie vor darin [266]), die auf die indische Regierung in London bezüglichen Geschäfte und Korrespondenzen zu führen. Allerdings lassen die Vorschriften von sect. 9 des Gesetzes erkennen, daß — offenbar unter dem Einfluß der Vorschläge auf Abschaffung — der beratende Charakter der Körperschaft grundsätzlich betont sein soll. Die Entscheidung des Ministers ist endgültig, soweit das Gesetz nichts anderes bestimmt [267]).

Überblickt man die verfassungsmäßige Stellung des Council of India, so tritt auch hier wiederum der Gesichtspunkt des „Gegengewichts" hervor [268]). Verfassungsgeschichtlich gesehen

[262]) Für die Aufhebung auch u. a. Basu, dessen Ausführungen, zit. bei Banerjee p. 225/26; auch Gokhale, dessen politisches Testament bei Keith, Documents, a. a. O. II p. 116.

[263]) Zu cl. 31.

[264]) G.I.A. 19 sect. 3, 1.

[265]) Im Augenblick sind es 3 von 11. Vgl. Indian Year Book, 1927, p. 273.

[266]) sect. 5, G.I.A. 19.

[267]) Das ist der Fall in sect. 21, die die traditionelle Finanzkontrolle von dem Secretary of State in Council mit der Zustimmung einer Majorität von Ratsstimmen ausüben läßt. Wieweit die oben gemachten geschichtlichen Ausführungen auf die gegenwärtige Ausübung dieses Rechts im ganzen noch anwendbar sind, ist zweifelhaft. Es ist deshalb nicht ohne weiteres klar, worin Sapre (a. a. O. p. 368) „das offene Aufgeben jener alten Mythe vom Finanzveto des Rates" sehen kann. Nach dem Wortlaut des Gesetzes ist es hierin so ziemlich beim alten geblieben: man könnte meinen, nur soweit als Usus und neue Konventionen im Rahmen der allgemeinen Verfassungswandlung eingreifen, würde das „Veto" gegenstandslos. Ein rechtliches Mittel, die Kompetenzen des Rates nach Belieben zu verengern, liegt in der stärkeren Einflußnahme, die das Gesetz dem Minister auf die Geschäftsverteilung einräumt (sect. 10). Insbesondere handelt es sich hier auch um die Möglichkeit, unter Zustimmung der Ratsmehrheit allgemeine „provisions or restrictions" bezüglich finanzieller Zuwendungen und Voranschläge festzusetzen, womit sich die Befragung des Rats im Einzelfall erübrigt. (Vgl. Seton, a. a. O. p. 37.) Ebenso ist es in diesem Zusammenhang bemerkenswert, daß an Stelle der gesetzlich vorgeschriebenen mindestens wöchentlichen Sitzungen des Rates nunmehr das Mindesterfordernis einmonatlicher getreten ist.

[268]) Das läßt sich aus den oben wiedergegebenen Stellen bei Keith (vgl. oben S. 95) entnehmen. Vgl. auch Kale, a. a. O. p. 74, und den dort zitierten

ragt dieser Beirat gleichsam als Überbleibsel des absoluten Kolonialregimes der Zentrale in die gegenwärtige, durch den Kompromiß bezeichnete Periode hinein.

Gegenüber der Lockerung der zentralistischen Geschlossenheit des Regierungssystems durch die Reformen sahen die Verfasser des Montford-Reports die Notwendigkeit klar vor Augen, andererseits die parlamentarische Kontrolle in der Zentrale erstarken zu lassen: die dem Minister verbleibenden Aufsichtsrechte sollen im Einklang mit dem Willen der englischen Volksvertretung ausgeübt werden:

> „... whatever control over Indian affairs the Secretary of States keeps, he keeps in the name of Parliament: and it will not suffice to improve the agent, so long as his relations with his principle are not what they should be. Of all the great departments of the State, the India Office is at present the least concerned with Parliament. Parliamentary control cannot in fact be called a reality ... We fully realize the other preoccupations of Parliament and yet we are sure, that means must be found of enabling it to take a real and continuous interest in India. No one would wish matters that ought to be discussed and settled in India to be debated and decided in Parliament; but there remain large questions of policy with which only Parliament can deal ...“ [269])

Eine solche Intensivierung [270]) der Beziehungen von Minister und Parlament bezweckt eine Reihe von Maßnahmen. Die Stellung des Ministers als verantwortlichen Leiters der indischen Politik wurde durch die Ernennung des High Commissioners [271]), durch eine Klärung seiner Kompetenzen stärker der der übrigen Kabinettsmitglieder angenähert [272]). Die Übertragung seines Gehalts auf das englische Budget erscheint ungemein bedeutsam: von nun an wird seine Tätigkeit regelmäßig der Kritik des Parlaments unterzogen — während man bisher vielleicht von dem Bestreben einer Konventionalregel sprechen konnte, kraft deren die Stellung

---

H. D. Trail, Central Government p. 112: obwohl die Auffassung als „quasi parlamentarische Kontrolle“ auch für die Zeit vor 1919 durchaus verfehlt scheint, denn es handelt sich gerade um ein dem modernen Rechtsstaat fremdartiges Stück bürokratischer Sonderkontrolle.

[269]) Montford Rep. p. 235/36.

[270]) Dazu Sapre, a. a. O. p. 368 ff.; Kale p. 64 f.; (Banerjee p. 426/27); Ilbert, 1929, p. 137.

[271]) Vgl. unten.

[272]) Man mag gleichzeitig die Minderung der Stellung des Councils of India hier erwähnen.

des Ministers außerhalb der parlamentarischen Kontrolle zu bleiben hatte [273]). Starken Ausdruck findet die engere Verbindung weiter in der Bestellung eines engeren Ausschusses beider Häuser [274]) für indische Angelegenheiten, der sich z. B. mit der Prüfung von Verordnungen auf Grund des G.I.A. 19 befaßt [275]).

Diese Intensivierung der parlamentarischen Kontrolle findet allerdings ihre sachlichen Schranken an der bereits geschilderten Begrenzung der ministeriellen Kompetenzen. So trat — entsprechend den Empfehlungen des Montford-Reports [276]) — im Jahre 1921 erstmalig die Konventionalregel in Erscheinung, wonach das Parlament nicht in die Verwaltung der übertragenen Angelegenheiten einzugreifen hat. Bei Gelegenheit einer Anfrage an den damaligen Minister für Indien, Mr. Montagu, über die Ernennung eines Ministers im Punjab fand die anschließende Debatte ihre Erledigung in folgender grundsätzlicher Feststellung des Speakers [277]):

> „... I have come to the conclusion that, having started upon this new departure of granting a measure of self-government to the provinces of India, it is highly undesirable, that this House should interfere in any may with the control by these provincial legislatures of their own affairs. The Ministers who selected by the provincial Governor are responsible to the Legislative Councils of those provinces, and even if this House were to pass some censure, either direct or indirect upon such a Minister, it would be futile ... upon the question of transfer subjects I still hold that there is no right of interference by this House.“ [278])

---

[273]) Vgl. dazu Hatschek, Englisches Staatsrecht II, 233: „Die Regierung Indiens liegt kraft Parteisitte außerhalb der Parteipolitik, das will besagen, daß trotz eventuellen Kabinettwechsels immer eine kontinuierliche Politik und Verwaltung Indiens verfolgt wird. (Diese Umschreibung ist, wie unsere Ausführungen an einigen Stellen zeigen konnten — Reformpolitik! — nicht durchweg zutreffend. Verf.) Dies glaubt man am besten dadurch sicherzustellen, daß das Gehalt des indischen Staatssekretariats in London nicht auf das englische Budget gesetzt wird, daher der Kommission in der Budgetdebatte und der damit zusammenhängenden Einflußnahme der Parteien entrückt ist“ (siehe die hier zitierten Parl. Deb. vol. 114 p. 518 (1902); Parl. Deb. vol. 147 (1905) p. 1229 ff.).

[274]) Standing Joint Committee, veranlaßt durch Montford Rep. p. 236/37.

[275]) Damit ist das von Keith — Cmd. 207 p. 56 — geforderte Korrektiv gegenüber der Fortexistenz des bürokratischen und autokratischen Rates bis zu einem gewissen Grade geschaffen.

[276]) p. 293.

[277]) Banerjee p. 426/27.

[278]) Eine Betonung und vielleicht sogar leichte Erweiterung des Grund-

Dieses Prinzip, wonach also mit der Kompetenzverteilung Ernst gemacht wird, dürfte auch im Oberhaus seither Anerkennung gefunden haben.

Auf diese Weise sind die Folgen aus jener Selbstbeschränkung gezogen, die sich das Parlament mit dem Erlaß des G.I.A. 19 auferlegt hat. Noch ruht bei ihm — wovon oben ausgegangen wurde — die Gewalt, das „Verfassungsgesetz" abzuändern, wie auch aus den Vorschriften der sect. 84 A G.I.A. 19 hervorgeht, worin die Ernennung einer Statutary Commission vorgesehen ist [279]). Denn grundsätzlich ist die Kompetenz zur „Reichsgesetzgebung" gegenüber Indien bestehen geblieben [280]). Durch die vorsichtige Behandlung der Stellung Indiens auf der Reichskonferenz 1926 ist ebensowenig eine Einschränkung dieser Kompetenz durch Konvention erfolgt, wie sie für die Dominions ausdrücklich zur Anerkennung gelangte [281]).

Im Zusammenhang mit den Wandlungen, die sich in der Aufsicht der Zentrale über die indische Regierung vollzogen haben, geht eine Strukturveränderung in der Zentralinstanz selbst vor sich [282]). Das Crewe-Committee [283]) setzte sich für eine „demarcation between the agency work of the India Office and its political and administrative functions" ein: sie sollte durch die Bestellung eines High Commissioners for India als Vertreter der indischen Regierung in London verwirklicht werden. Sect. 35 G.I.A. 19 gibt die Ermächtigung zur Ernennung, die erstmalig 1920 durch Order-in-Council vom 13. August vollzogen wurde [284]).

---

satzes enthält die Bemerkung des Speakers vom 15. Juni 1925 (vgl. Seton, a. a. O.): „I have observed a tendency to put in this House questions which have already been put in the National or one of the Provincial Assemblies in India. I would ask Huble Members to remember that we have delegated certain questions to India, and to use their discretion in accordance with the general rule."

279) Die mittlerweile in der Simon-Commission Gestalt gewonnen hat.

280) Vgl. Consol. Act, sect. 131, 1 — Ilbert, 1915, sect. 121, 2 —, während der erste Teil dieser Vorschrift bereits durch die oben mitgeteilte Konventionalregel verdrängt wurde (Ilbert, 1915, 121, 2, Zeile 1 u. 2): „Nothing in this Act affects the power of Parliament to control the proceeding of the Governor-General in Council or of any local Government ..."

281) Vgl. unten; übereinstimmend offenbar Keith, 1928, II, 122, 1231.

282) Vgl. dazu Banerjee p. 232; Thakore p. 434; Kale p. 83.

283) Committee on the Home Administration ...

284) „... His Majesty may by „ Order in Council make provision for the appointment of a High Commissioner for India in the United Kingdom ... and the Order may further provide for delegating to the High Commissioner any of the power previously exercised by the Secretary on State in Council ... in relation to making contracts, and may prescribe the conditions under which

Die quasi-gesandtschaftlichen Funktionen des Kommissars werden ergänzt durch einige andere, die ebenso vom Aufgabenkreis des Ministers abgezweigt wurden — wie etwa die Verwaltung der „Lagerabteilung“ (stores department), die Regelung einiger Beamtenausbildungs- und Pensionsangelegenheiten, die Beratung indischer Studierender und einiger minder wichtiger Gegenstände. Diese Scheidung von vertretender und kontrollierender Funktion in der Londoner Regierung — oder vielmehr die Abtrennung einer „wesensfremden“ Funktion aus der Zentralinstanz — ist der bezeichnende Anfang einer Art Dominion-Organisation beim Nicht-Dominion Britisch-Indien. Die Dominions haben ihre Vertreter bei der Londoner Regierung. Während diese jedoch von ihren eigenen Regierungen ernannt werden, wird der Vertreter Indiens durch einen Akt des Königs bestellt [285]). Daß nur in bedingter Weise ein Vergleich mit den übrigen hohen Kommissaren statthaft ist [286]), ergibt sich nicht nur aus dem abweichenden Ernennungsmodus. Jene sind die „Gesandten“ repräsentativer Regierungen — der High Commissioner for India vertritt eine fremdbestimmte Regierung: auch in dieser Form zeigt sich das Vorwiegen der staatsrechtlichen Bindung Britisch-Indiens an England, während die Beziehungen der Dominions zum Mutterland bereits zum guten Teil von völkerrechtlichen Konventionen durchsetzt sind.

---

he shall act on behalf of the Governor-General in Council or any local Government ...“

[285]) Diese Funktionentrennung ist noch keineswegs so verwirklicht, wie sie das Crewe-Committee beabsichtigt hatte. — Majority Report § 32. Der dort niedergelegte Grundsatz lautet: „Our main principles have already led us to distinguish the political and administrative duties of the Secretary of State, acting as a Minister, from the Agency Business conducted by the India Office on behalf of the Indian authorities. It appears to follow as a general conclusion that the charges incidental to the former should be met from British revenues ...“ Während also bisher die Gesamtkosten des Ministeriums zu Lasten des indischen Budgets gingen, sollte das von nun an nur noch für das Amt des High Commissioners der Fall sein. Der Grundsatz ist jedoch nicht klar durchgeführt worden trotz der oben erwähnten Einfügung des Ministergehalts in den englischen Haushalt: vgl. den Wortlaut der sect. 2, 3 G.I.A. 19: „„„... the salary of the Secretary of State s h a l l be paid out of moneys provided by Parliament, and the salaries of his Under-Secretaries and any other expences of his department m a y be paid out of the revenues of India or out moneys provided by Parliament ...“ (vgl. auch sect. 3, 2).

[286]) Wohl handelt der indische High Commissioner auf Instruktion seiner Regierung und hat denselben formellen Status wie seine Dominialkollegen (Seton p. 257/58).

Kapitel III.

Britisch-Indien und das Reich: der konventionelle Status.

§ 1.

Grundlagen: die Konventionalregel.

Nachdem im vorhergehenden die öffentlich-rechtliche Organisation Indiens in ihrem Aufbau umrissen wurde, bleibt im folgenden aufzuzeigen, welche Eingliederungsform Britisch-Indien im Britischen Reich gefunden hat.

Zu diesem Zweck wird es notwendig sein, den Wandel in der „Reichsstellung" Indiens im Verlauf der Entwicklung des Empire nachzuweisen, um schließlich in der gegenwärtigen Gestalt des Reiches die Grundlage des eigenartigen Status Britisch-Indiens zu finden. Wie bereits in den bisherigen Ausführungen wird auch hier wiederum die besondere Rolle der Konventionalregel in der Ausgestaltung der Verfassungsbeziehungen sichtbar werden. Deshalb ist es nicht unwichtig, das Verhältnis der Konventionalregel zum positiven Recht einer kurzen Betrachtung zu unterziehen.

Nach der englischen Lehre setzt sich das gesamte Recht der Verfassung aus zwei Elementen zusammen: dem Verfassungsrecht im eigentlichen Sinn und den „Conventions of the Constitution". Diese Scheidung hat nichts mit der anderen zu tun, die innerhalb der Verfassungsrechtssätze selbst gilt, nämlich in geschriebenes Recht (statute Law) und das „ursprünglich vorhandene Recht schlechthin", das Common Law. Als Recht im strengen Sinn darf jedenfalls nur bezeichnet werden, was bei der Rechtsfindung der Gerichte als Recht beachtet ist. Dazu gehört die Convention nicht. Conventions sind also kein Gewohnheitsrecht — ihre Bildung ist, in der Regel wenigstens, einem durchaus abweichenden Prozeß zu verdanken, wie ihn etwa Hatschek für die Bildung der parlamentarischen Parteisitte, der parlamentarischen Konventionen nachweist [1]). Das Moment der langdauernden wiederholten

[1]) Vgl. Hatschek, Englisches Staatsrecht II S. 38 ff.

Übung läßt sich in vielen Fällen nicht nachweisen: im übrigen fehlt regelmäßig das gewohnheitsrechtliche Kriterium der Rechtsüberzeugung. Symptomatisch ist die Tatsache ihrer rechtssatzähnlichen Wirkung ohne die Verbindung des positiven Rechts.

Aufschlußreich für die Erkenntnis ihres Wesens ist die Beobachtung ihrer hauptsächlichen Erscheinungsformen. Da läßt sich feststellen [2]): „eine Staatshandlung kann zwar de iure ausgeübt werden, es besteht aber dazu de facto keine Möglichkeit mehr — oder umgekehrt: sie geschieht de facto, obwohl de iure keine Grundlage dazu besteht". Damit ist in nuce tatsächlich ein wesentlicher Teil des englischen parlamentarischen Systems [3]) und nahezu der gesamte Aufbau des heutigen Britischen Reiches dargestellt: in einer „Derogierung" bestehender Rechte ohne Entstehung derogierender Rechtssätze, und in einem „Auftauchen" neuer Regeln von rechtsanaloger Wirkung, die die alte Rechtsform überlagern [4]). Wenn mit der Anerkennung derartiger „tatsächlicher" Rechtsumbildung die englische Verfassung bereits für die Lehre nicht nur aus Rechtsbestandteilen sich zusammensetzt, so wird [5]) ein scharfer Gegensatz von englischem und deutschem, ja kontinentalem Rechtsdenken offenbar — was allerdings nicht zur Annahme verleiten darf, es handele sich hier nur um ein Problem des angelsächsischen Rechtskreises. Vielmehr ist es im Grunde auch Ausgangspunkt der deutschen Lehre von der Verfassungswandlung [6]) — und schließlich, im weitesten Sinne, der „unwillkürlichen" Wandlungen im Recht überhaupt, wie sie anscheinend allerdings die hervorragendste Rolle im öffentlichen Recht spielen.

Die englische Lehrmeinung nimmt vor allem zur Frage der

---

[2]) Im Hinblick auf englisches Staatsrecht gut gekennzeichnet durch Noel Baker, „Present Juridical Status of the British Overseas Dominions", Akadem. Vorles., zit. bei Rich. Kempe, Tüb. Diss. über das Britische Reich, 1928, unveröffentlicht.

[3]) Hatschek, Englisches Staatsrecht II, z. B. S. 39, nimmt allerdings in vielen Fällen bereits das Bestehen von Rechtsnormen an.

[4]) Vgl. Dicey, a. a. O., 1924, p. 23; Ducan Hall, a. a. O. p. 230; Jebb p. 10; Hatschek, Engl. Staatsrecht I S. 161 ff., II S. 41 ff.; Heck a. a. O. p. 11; Kordt, a. a. O.

[5]) Wie Heck, a. a. O. richtig hervorhebt.

[6]) Vgl. zu dieser u. a. Georg Jellinek, Allgemeine Staatslehre, 1914, S. 223, 339 und die dort Zitierten, etwa W. Jellinek, Gesetz, Gesetzesanwendung, Zweckmäßigkeitserwägung, Tübingen 1913, S. 25, 187 usw.; Georg Jellinek, Verfassungsänderung und Verfassungswandlung, 1906, S. 31; Laband, Vortrag über die Wandlungen der deutschen Reichsverfassung, 1895, Jahrb. Öff. R. 1907 S. 1 ff.

Geltung der Koventionalregel Stellung. Zwei Lösungen scheinen besonders kennzeichnend für das Verhältnis zum staatlichen Normensystem. Die eine, herkömmliche, sucht den Geltungsgrund in dem bedingungslosen Respekt vor der Tradition — und vor der öffentlichen Meinung [7]): sie ist also eine sozialpsychologische Lösung, die auch als solche offenbar noch manchen Einwänden ausgesetzt ist; Tradition und öffentliche Meinung stützen gewiß nicht jede Konventionalregel im Entstehen, zumal wenn es sich um eine Abkehr von der Rechtsform handelt.

Dieser Auffassung wird von Dicey [8]) eine andere gegenübergestellt, die den Geltungsgrund in mittelbaren Rückwirkungen des Gesetzes sucht [9]). Die von ihm angeführten Beispiele verdeutlichen, daß eine Verletzung einer Reihe von Konventionalregeln zwangsläufig zu einer Verletzung von Rechtssätzen führt — so daß der Bruch der Konvention zum Rechtsbruch mit seinen Rechtsfolgen wird. Diese Lösung, die im Grunde einer Ausdehnung des Wirkungsbereiches von Gesetzen gleichkommt, scheint nicht durchweg befriedigend: es ist kaum möglich, in jedem Fall einer Konvention die „dahinterstehende" Rechtsnorm nachzuweisen. Eine Allgemeingültigkeit dürfte dieser interessanten empirischen Formel nicht zukommen.

Es scheint, als müsse man sich damit begnügen, die außerrechtliche Natur dieser Normen hinzunehmen und ihren Geltungsgrund außerhalb der Rechtssphäre zu suchen. Grundlegende Ausführungen sind zu dieser Fragestellung von J. Hatschek gemacht worden [10]). Unter Konventionalregeln versteht Hatschek „Normen, die im Prozesse der Rechtsbildung ein Vorstadium des Rechtes darstellen, weil sie noch nicht durch die offiziellen Rechtsquellen gegangen, die aber deshalb nicht weniger wirksam sind, Normen, welche gewissermaßen unter der Decke der Rechtsordnung, insbesondere unter der des öffentlichen Rechts sich ausbilden, sie teils ergänzend, teils auf ihren Untergang lauernd, um sich, wo der Widerstand schwach geworden, rücksichtslos an ihre Stelle zu setzen" [11]). Damit stimmt auch neuerdings Kelsen [12]) grundsätzlich überein —

[7]) Vgl. besonders Chalmers-Asquith, Outlines of Constitutional Law, London 1925, p. 10; Heck, a. a. O. p. 13.

[8]) Dicey, Introduction to the Study of the Law of the Constitution, London 1924, besonders 341, 42.

[9]) Ähnlich Hatschek, Englisches Staatsrecht II S. 35 ff.; derselbe, Jahrb. Öff. R., a. a. O. S. 35.

[10]) Vgl. Jahrb. Öff. R., 1909, S. 1 ff.: „Konventionalregeln oder über die naturwissenschaftliche Begriffsbildung im öffentlichen Recht."

[11]) a. a. O. S. 4.

[12]) Hauptprobleme der Staatsrechtslehre, Tübingen 1923, S. 102 ff.

um die Konventionen dann wegen ihrer Zugehörigkeit zur außerrechtlichen Seinssphäre aus dem Bereich rechtlicher Erwägungen zu verweisen. „Es handelt sich hier nur um ein Stadium des Rechtsbildungsprozesses, um ein Vorstadium des Rechts, das — wie der ganze Prozeß der Rechtswerdung — als ein rein tatsächliches Geschehen nur den Seinswissenschaften, etwa der Soziologie zugänglich, für normativ-juristische Betrachtung — die nur unter der Voraussetzung formal fertiger Rechtssätze möglich — nicht faßbar ist." [13]) Nach Hatschek haben sie eine „Verbindlichkeit für die Praxis, die der einer Rechtsregel nichts nachgibt" [14]). Ihren Geltungsgrund erblickt er, in weitgehender Übereinstimmung mit vielen anderen [15]), im Grunde in nichts anderem als in der normativen Kraft des Faktischen. Mit dieser Lösung, die wiederum auf das Psychologische abstellt, scheint allerdings das Problem nur eine gewisse Verschiebung zu erfahren: der Punkt, in dem sich aus dem Faktum objektiv die Norm abstrahiert, bleibt problematisch. Ungleich wichtiger als diese Geltungstheorie ist Hatscheks Feststellung, daß es ein „Werteinmaliges" ist, „das jeder Konventionalregel zugrunde liegt ..." — ein Werteinmaliges, „dem mit konstruktiven Gattungsbegriffen und mit der Systemvinkulierung der herrschenden Methode nicht beizukommen ist ..." [16]). Die empirische Tatsache, daß es sich hier um „staatsrechtlich bedeutsame" Regeln handelt, läßt füglich Zweifel an der Durchführbarkeit der strengen Begrenzung des Gegenstandes aufkommen [17]).

Wenn es auch in diesem Zusammenhang nicht möglich ist, diese Bedenken weiter zu verfolgen, so muß doch die Fragwürdigkeit der bisherigen Ergebnisse hervorgehoben werden [18]). Von wirklichen

---

[13]) a. a. O. S. 103.

[14]) Hatschek, a. a. O. S. 34.

[15]) Vgl. Walter Jellinek, a. a. O. S. 187. — Auch Zitelmann, ArchZiv. Prax. Bd. 66 S. 450.

[16]) Hatschek, a. a. O. S. 55.

[17]) In seiner Untersuchung des konkreten Objekts kommt Hatschek zu ähnlichen Feststellungen. — H., Englisches Staatsrecht II, 41, auch 38: „... ergibt sich die innere Unmöglichkeit, eine scharfe Grenze zwischen Parteisitte und Rechtsnorm, soferne sie für die Gebarung der obersten Zentralbehörden in Betracht kommen, vorzunehmen. Dies ist aber ebenso unmöglich wie überflüssig."

[18]) Es sei in diesem Zusammenhang vergleichsweise der Kritik Karl Schmitts an der Psychologisierung des materiellen Gesetzesbegriffes gedacht, sie gewinnt vielleicht über den Rahmen der Rechtsnorm hinaus Bedeutung (vgl. C. Schmitt, Volksentscheid und Volksbegehren, Berlin u. Leipzig 1927, S. 46 Anm. 1): „Das Gesetz beruht nach ihm (Haenel) auf der ‚Anerkennung' aller an der Rechtsgemeinschaft Beteiligten, wie immer auch diese Anerken-

Rechtsnormen unterscheiden sich die Konventionalregeln nach Hatschek [19]) dadurch, „daß die Rechtsnorm dazu dient, Weisungen für die Gegenwart und Zukunft zu geben, Anweisungen also für ein erst darauffolgendes Handeln, während die Konventionalregel nur den Zweck hat, praktisch zweckmäßiges Handeln, das sich aus der Befolgung von Präzedenzfällen empfiehlt, nachträglich a posteriori zu rechtfertigen ...“. Ganz abgesehen davon, daß die Entstehung der Konventionalregel damit gerade für den hier betrachteten englischen Rechtskreis wesentlich zu eng angegeben scheint — man denke bloß an die bewußte Setzung derartiger Conventions im Hinblick auf ein künftiges Handeln, wie sie in neuester Zeit etwa in den Beschlüssen der Reichskonferenz zum Ausdruck kommt — muß man den Einwänden Kelsens durchaus beistimmen [20]): auch der Ursprung einer Rechtsregel kann auf dem für die Konvention geschilderten Vorgang beruhen — und andererseits „ist auch die einmal existente Konventionalregel Anweisung für ein erst darauffolgendes Handeln ...“. Aber auch Kelsen wird dem Umfang dieser „Sozialnorm“ nicht gerecht, wenn er sie lediglich g e g e n das Gesetz entstehen läßt: Die Ergänzung des Rechtsgebäudes, die Ausfüllung von Lücken [21]) — insbesondere bei wesentlich ungeschriebener Verfassung [22]) — sind weitere wichtige Funktionen.

Immerhin kann man — ohne indes seine methodologischen Folgerungen in ihrer Verabsolutierung zu übernehmen — Kelsen darin beipflichten, daß allgemein hier der Gegensatz von S t a a t u n d G e s e l l s c h a f t zutage tritt [23]). Ein Gegensatz, der jedoch

---

nung erfolgt oder geäußert wird; was das Volk anerkennt, ist also Gesetz. Unrichtig ist an dieser Auffassung die typisch liberale Psychologisierung, die das „fundamentum“ (J. St. Mill) aller rechtlichen Erscheinungen in Seelenvorgängen findet. D i s k u t a b e l wäre der Satz, daß alles Gesetz ist, wozu das Volk akklamiert, denn die acclamatio ist kein psychologisches, sondern ein politisches und staatsrechtliches Phänomen ...“ — Bringt man diese These analog für die Konventionalregel zur Anwendung, so möchte man sagen: Konventionalregel ist, was die Beteiligten akklamieren, — wobei die Beteiligten hier in jenem Personenkreis zu finden wären (im wesentlichen Behörden), für die die verbindlichkeitliche Betrachtung erheblich wird. Die Unvollkommenheit der Abgrenzung zeigt aber bereits die Schwierigkeit des Lösungsversuchs.

[19]) Hatschek, a. a. O. S. 35.

[20]) Kelsen, a. a. O. p. 105.

[21]) Womit allerdings das positivistische Grunddogma von der Lückenlosigkeit des Staatsrechtssystems verlassen wird.

[22]) Hierin scheint uns ein wesentlicher Grund überhaupt für das auffällige Hervortreten der Konventionalregel im britischen Bereich zu liegen.

[23]) Kelsen, a. a. O. p. 106.

u. E. infolge der Realisierung politischer Zweckmäßigkeitsüberzeugungen dieser Gesellschaft in rechtsnorm-analoger Form bereits in einer Sphäre jenseits der kausalen Seinsebene ausgetragen wird — und in ihr damit an absoluter Gültigkeit verliert [24]).

§ 2.

Geschichtliche Bemerkungen: Indien auf den Reichskonferenzen.

Die historischen Entwicklungsstufen des Empire-Gedankens an sich geben zunächst für die jeweilige Stellung Indiens keinen Aufschluß. Indien steht außerhalb der Entwicklung, die die selbst regierenden Kolonien in erwachendem Selbstbewußtsein nehmen. Erst mit der Schaffung der Reichskonferenzen, zunächst unter dem Namen der Kolonialkonferenzen, wird die Eigenart der Stellung Indiens deutlich: und zwar deutlich vorläufig bloß in einem negativen Sinn. Es erweist sich im Verlaufe mancher Erörterungen dieser Jahre, daß der Kolonialstatus Indiens [25]) im Gegensatz zum Status der nachmaligen Dominions — im Einklang mit seiner inneren Verfassung — unantastbar feststeht.

Im Jahre 1887 fand die erste Kolonialkonferenz statt [26]). Der Beschluß der Versammlung über ihre verfassungsmäßige Stellung

---

[24]) Eine Auseinandersetzung würde grundsätzliche Stellungnahme zu dem Kelsenschen Gedankengebäude verlangen, die hier natürlich nicht nebenher versucht werden kann. Vielleicht ist es Sache einer Wertphilosophie, das Unzureichende des rein „normativen" Ausgangspunktes in diesem Bereich darzutun. Der kategorische Sollensbegriff und der des Rechts sind nicht identisch. Es besteht eine Welt von Zwischenwerten, von Geltungsarten, die das Unmögliche der Einordnung des Rechts in ein dem Sein antithetisches Sollen erkennen läßt. Mit besonderer Hinwendung zur Konventionalregel ließe sich sagen: „Wir haben ... gesehen, daß innerhalb des Zwischenreichs die Sozialordnungen stehen mit ihrer verschiedenen Kraft von Geltung, daß diese verschiedenen Geltungsstufen gewissermaßen die Brücke zwischen der reinen Wirklichkeit und dem Reiche des Geltens der höchsten Werte sind ..." So vgl. auch zum vorangehenden: Hatschek, Einleitung in das Öffentl. Recht S. 37 ff. Bezieht man dies auf die nun ebenfalls als eine „Sozialordnung" in diesem Sinn erkannte Rechtsordnung in ihrem Verhältnis zur Konventionalregel, so scheinen gewisse Möglichkeiten der Relativierung der Begriffe gegeben.

[25]) Wenn auch nicht im technischen Sinne des britischen Gesetzes: vgl. Interpret. Act 1884.

[26]) Zu den Reichskonferenzen vgl. bis 1911 Jebb, The Imperial Conference, London 1912; im übrigen Keith, Responsible Government 1928, II, 1176 ff.; vgl. die einzelnen Konferenzberichte an den angegebenen Stellen.

wurde in Abschrift selbst den Regierungen der Kronkolonie zugestellt — nicht aber dem indischen Generalgouverneur[27]). Die Konferenz des Jahres 1902 war die erste, die sich einen festen Rahmen gibt. Ausdrücklich wurde beschlossen, daß die Teilnahme an den Sitzungen auf den Kolonialminister und die Premierminister der selbstregierenden Kolonien beschränkt bleiben soll[28]). Vor Einberufung der nächsten Konferenz unterbreitete der damalige Kolonialminister, Mr. Lyttelton, in einem Rundschreiben seine Vorschläge für die Ausgestaltung ihrer Verfassung. Darin heißt es u. a.[29]):

> „The Secretary of State for the Colonies would represent his Majesty's Government. India, whenever her interests required it, would also be represented. The other members of the Council would be the Prime Ministers of the Colonies represented at the conference of 1902 or ... representatives appointed for that purpose by their Governments ..."

Zweifellos geht daraus hervor, daß Indien — oder besser die indischen Interessen — durch ein anderes Kabinettsmitglied auf der Konferenz vertreten werden sollte, ohne daß damit von einer Vertretung Indiens im Rechtssinne gesprochen werden könnte[30]). Die Konferenz von 1907 stellt jedenfalls in einer Resolution grundsätzlich die Nichtmitgliedschaft Indiens in der nunmehrigen Reichskonferenz fest[31]).

1907 vollzieht sich der Wechsel von der Bezeichnung Colonial Conference zur Imperial Conference: womit aber nicht etwa an-

---

27) Jebb, a. a. O. I, 11. — Der Minister für Indien hatte lediglich der förmlichen Eröffnung beigewohnt.

28) Vgl. Anhang S. 204.

29) Schreiben vom 20. 4. 1905, vgl. Jebb, a. a. O. II, 11.

30) Dieser Ansicht offenbar auch Keith, der II, 1191 von einer Vertretung Indiens durch den Secretary of State —, worunter er wohl den Secretary of State von Indien versteht. Daß auch eine andere Auslegung versucht wurde, geht aus einer Wendung bei Jebb hervor: a. a. O. II, 17 Anm.: „... Mr. Lyttelton's allusions to the possibility of India's being separately represented instead of through the suzerain Government." Er fügt jedoch mit Recht hinzu: „But, if this suggestion can be detected, it was probably made inadvergently."

31) Vgl. Keith II, 1182; Text der Resolution im Anhang; in der Pause zwischen den Konferenzen von 1902 und 1907 fanden manche Verhandlungen statt, ob etwa eine Vertretung Indiens opportun wäre: Jebb, II, 91. Der Minister ist wiederum bei der formellen Eröffnung anwesend — darüber hinaus beteiligt sich einer seiner Räte als Vertreter indischer Interessen an einigen Sitzungen: Seton p. 86.

gedeutet werden sollte, daß nun auch Indien vertreten werden würde [32]), sondern lediglich aus dem Grunde, daß

> „the Conference included representatives of the Imperial Government — ‚Imperial', because it governs India and other dependencies and controls the foreign relations of the whole Empire. The resolution, following in this respect that of 1902, restricted the right of membership of the Conference to self-governing states, thus confirming the democratic basis of Imperial Organization. When Mr. Asquith casually referred to Sir J. Mackay as ‚representing' India, Mr. Deakon interjected, ‚He represents the British Government' (Rep. 294). Thus by the decision of two successive conferences the principle was established that for the present purposes of Imperial organization the interests of non-self governing states are entrusted to the suzerain Government, which would generally but not necessarily or invariably be that of Britain." [33])

Wenn für diesen Zeitpunkt Betrachtungen über die verfassungsmäßige Stellung der Dominions angestellt werden, kommen sie zu dem Ergebnis, daß „theoretisch" die selbstregierenden Dominions die gleiche staatsrechtliche Stellung einnehmen wie Indien und die Kronkolonien, während „praktisch natürlich" die britische Kontrolle über die Dominions sehr eingeschränkt ist [34]). Damit wird lediglich der Erkenntnis Ausdruck verliehen, daß das alte Staatsrechtssystem von einer Schicht ihm widersprechender Konventionalregeln überlagert ist — ein Zustand, der noch heute,

---

[32]) Jebb, a. a. O. II, 106.

[33]) Sperrung rührt vom Verfasser her.

[34]) Vgl. die Ausführungen bei Jebb, a. a. O. II, 94 ff.: Colonial Dependence in theory — „Constitutionally the self-governing colonies as well as the Dependancies are subordinate to Britain. Britain gave them their charter and could take them away. The King, acting, on the advice of His British Cabinet Ministers only, might disallow Canadian Legislation which his Canadian Ministers wished him to ratify. The Parliament at Westminster can pass laws overriding any Colonial laws which may be found to conflict therewith. In respect of the theoretical supremacy of the British Parliament the self-governing colonies are in the same constitutionally plane as India and as the crown colonies ... and in practice —. In practice, of course, the control of the British Government over the self-governing dominions is now very limited ... Such being the tendency in practice of constitutional development, sooner or later the forms of the Constitution will have to adapt themselves to the accomplished facts ..."

in verstärktem Maße, fortbesteht: einzig mit dem Unterschied, daß auch der Status Indiens von ihnen berührt wird. Denn die Übereinkünfte der Kolonial- und Reichskonferenzen schaffen Konventionen, nicht Rechtssätze, was immer wieder zur Kennzeichnung der rechtlichen Struktur hervorzuheben ist.

Die Konferenz von 1911 führte die Entwicklung mit Bezug auf die Stellung Indiens nicht weiter. Der Krieg unterbrach den vierjährigen Sitzungsturnus, der sich seit 1907 herausgebildet hatte. Jedoch die ins Ungemessene gesteigerte politische Verantwortlichkeit der Reichsleitung führt zu neuen Bemühungen. Ein Telegramm vom 14. Dezember 1916 fordert die sämtlichen Dominionpremiers zur Bildung eines „Kriegskabinetts" auf, um in Gemeinschaft mit den britischen Ministern die Leitlinien der Kriegspolitik zu bestimmen. Auch Indien soll drei Vertreter senden, die dem Minister als „assessors" zur Seite treten [35]). Mit einigen Unterbrechungen tagte das „Kabinett" in den Jahren 1917 und 1918, bis die Friedensverhandlungen begannen. In der letzten Sitzung des Jahres 1917 wurde der Beschluß gefaßt, es solle durch die indische Regierung ein Vertreter des indischen Volks bestellt werden — ein Beschluß, dessen Tragweite trotz seiner mehr politischen als rechtlichen Fassung nicht unterschätzt werden darf. Bei dem Wiederzusammentritt im Jahre 1918 wird Indien außer durch den Minister von Mr. Sinha „für das Volk" (richtiger natürlich für Britisch-Indien) und den Maharadja von Patalia für die Fürsten „vertreten" [36]). Wie den früheren Reichskonferenzen ermangeln auch dem Reichskriegskabinett die rechtlichen Grundlagen [37]) — das Übereinkommen der verschiedenen Kabinette hat lediglich eine Konvention geschaffen, auf der die „Reichsexekutive" basiert — obwohl natürlich von einer wahren Exekutive infolge der fehlenden Geschlossenheit ihrer Struktur und dem Mangel an unmittelbarem „Exekutieren" nicht die Rede sein kann [38]). Entscheidend in diesem Zusammenhang ist die Feststellung, daß hier erstmalig die formale Nebenordnung Indiens gegenüber den anderen Reichsteilen in Erscheinung tritt. Eine Nebenordnung, der in diesem Zeitpunkt noch weniger als nach 1919 die innere Verfassung Britisch-Indiens entspricht.

---

[35]) Vgl. Keith, 1928, II, 1193.
[36]) Keith, a. a. O. II, 1194.
[37]) Vgl. Kordt p. 62; Cd. 8566 p. 59.
[38]) Statt aller vgl. Keith, War Government p. 34, und nachdrücklich derselbe 1928, II, 1195 f.

Zur gleichen Zeit finden die Sitzungen der Reichskriegskonferenz [39]) statt, deren erste vom 21. III. bis 27. III. 1917 tagt. Die verfassungsrechtliche Stabilisierung der Beziehungen zwischen den Reichsteilen wird zwar bis nach dem Kriege aufgeschoben. Grundsätzlich werden jedoch die Richtlinien der künftigen Politik niedergelegt in der Erklärung, daß die Neuregelung [40])

„... while thoroughly preserving all existing powers of self-government and complete control of domesic affairs should be based upon a full recognition of the dominions as autonomous nations of an Imperial Commonwealth, and of India as an important portion of the same, should recognise the right of the dominions and India to an adequate voice in foreign policy and in foreign relations, and should provide effective arrangements for continuous consultation in all important matters of common Imperial concern, and for such necessary concerted action, founded on consultation, as the several Governments may determine.“

Zweierlei wird damit festgelegt: Indien wird, wenn auch gewiß in (verfassungsrechtlich begründeter) differenzierter Weise [41]), in die Verfassung des Reiches einbezogen. Gleichzeitig wird in dieser Resolution das Bemühen um eine bundesstaatliche Struktur des Imperiums aufgegeben, da die Dominions sich den entsprechenden Bindungen nicht mehr fügen zu können glaubten [42]). So wird — eigenartiger Zusammenfall — Indiens anerkannte „Reichsmitgliedschaft“ erst in einem Augenblick wahrnehmbar, in dem der lockere bündische Aufbau des Commonwealth auf der Grundlage der Sonderautonomie der Reichsteile als Prinzip der Entwicklung niedergelegt ist. Ihren Abschluß und gleichzeitig ihr völkerrechtliches Gestaltwerden fand diese Periode des

---

[39]) Die Reichskriegskonferenz unterscheidet sich vom Reichskriegskabinett in ihrer Verfassung einmal durch ihre Funktionen (die des Kabinetts ähneln in der Tat einigermaßen denen einer wahren Exekutive), durch den Vorsitzenden (hier der Kolonialminister, dort der Premier) und eine gewisse Freizügigkeit der Zusammensetzung.

[40]) Für den Text vgl. Keith, 1928, II, 1197.

[41]) autonomous nations — important portion: eine Kontrastierung, die immer wieder zu finden ist — und auf die untrennbare Verknüpfung von Regierungsform und Reichsstatus hinweist.

[42]) Vgl. auch weiter unten, — es kann hier nicht näher auf die allgemeine Entwicklung eingegangen werden, wie sie in den 80er Jahren durch die Gründung der Empire League und seither durch Lyonel Curtis und durch seine Round-Table-Freunde propagiert wurde. — Zum obigen vgl. grundsätzlich Keith II, 1198.

Verfassungswandels im Januar 1919, als das Reichskriegskabinett nach Paris übersiedelte, um nunmehr die Form der britischen Reichsfriedensdelegation anzunehmen [43]). Die Reichskonferenz des Jahres 1921 zählte unter ihren Mitgliedern drei indische Vertreter [44]) (vgl. Anhang S. 206).

Ohne daß in dieser Konferenz Beschlüsse von weitreichender Bedeutung gefaßt worden wären, verdient als symptomatisch für die Anerkennung Indiens als Konferenzmitglied die Wendung vermerkt zu werden, die im Verlauf der Resolution über die Stellung von Indern im Reich fällt — es wird von einer „incongruency between the position of India as an equal member of the British Empire, and the existence of disabilities upon British Indian's ..." gesprochen [45]). Wenn die Bezeichnung als gleichberechtigtes Mitglied des Reiches auch zweifellos nicht richtig sein kann, so charakterisiert sie doch die Richtung der Entwicklung einmal ohne die übliche Zurückhaltung.

Die Konferenzen von 1923 [46]) und 1926 bringen keinen Wandel in der Reichsstellung Britisch-Indiens: jedoch im Laufe ihrer Ver-

---

[43]) Vgl. Keith, 1928, II, 1195 — aber richtiger muß es bei ihm doch wohl Reichskriegskabinett heißen?

[44]) Neben dem Minister sind es Mr. S. Sastri und der Mahararo von Cutch; es wäre an dieser Stelle auch darauf hinzuweisen, wie eigenartig die Zusammensetzung dieser Vertretung erfolgt: mit der Ernennung auch eines Fürsten kann ebensowenig der Mangel einer staatsrechtlichen Einheit Indiens („der beiden Indien") wie die Tatsache verhüllt werden, daß die jeweiligen fürstlichen Mitglieder der indischen Delegation s t a a t s r e c h t l i c h nur die Regierung von B r i t i s c h - I n d i e n vertreten. Die Ausführungen des Maharadjas von Alwar auf der Reichskonferenz von 1923, so sehr sie die Funktion des „Repräsentanten" (der er im „existentiellen" Sinne ist) der übrigen Fürsten auch unterstreichen, lassen das deutlich erkennen (vgl. Anhang S. 206, 208), noch uneingeschränkter die Bemerkung des Maharadjas von Burdwan (der übrigens kein regierender Fürst, sondern ein bengalischer Großgrundbesitzer ist, worin sich zeigt, daß die Entsendung eines Fürsten nur als politische Zweckmäßigkeitsfrage behandelt wird, die von Fall zu Fall entschieden werden kann) auf der Konferenz von 1926 — Cmd. 2769 p. 31—: „... To my collegues I should like to say that, as an Indian and a r e p r e s e n t a t i v e o f t h e G o v e r n m e n t o f I n d i a, not only do I feel myself greatly honoured ..."

[45]) Vgl. Keith, 1928, II, 1203; auf die Besonderheit der Vertretung Indiens weist S. Sastri hin, vgl. weiter unten und im Anhang: Cmd. 1474 p. 33.

[46]) Hier fällt die Bemerkung Mr. Bruce's, des australischen Premiers, Cmd. 1988 p. 108: „India is no longer a mere dependancy but o n e o f t h e c o m p o n e n t m e m b e r s o f t h e B r i t i s h C o m m o n w e a l t h o f N a t i o n s", während der britische Premier Baldwin (Cmd. 1988 a. a. O.) vorsichtiger mit Bezug auf Indiens Stellung von einem „growing sense of partnership" spricht: „It is this sense of partnership which I should like to stress." Vgl. im übrigen Anhang S. 207, 208.

handlungen und Beschlüsse vollzieht sich der tiefgreifende Strukturwandel des Imperiums. Auf dieser Grundlage der Kompetenz- und insbesondere Rechtsetzungs-Teilung, wie sie seit 1926 ausgebildet ist, ist die Eingliederungsform, der Status Britisch-Indiens im Reich zu begreifen. Welches die Gestalt des britischen Empire seit 1926 ist, sei deshalb im folgenden zu charakterisieren unternommen.

§ 3.

Die Struktur des Britischen Reichs mit Beziehung auf die Stellung Indiens.

„Es fehlt nicht an Versuchen, das Britische Reich als Ganzes und die einzelnen Reichsteile in ein bestehendes rechtliches Schema einzuordnen. Eine derartige Einordnung erscheint aber von vornherein verfehlt. Bewußt hat es die britische Politik vermieden, klare Verhältnisse zu schaffen. Die britische Verfassung ist stückweise aufgebaut und verändert worden, und diese Veränderungen wird man, solange das Reich besteht, vornehmen. Ob man nun das britische Reich als Einheitsstaat[47]), als Protektoratsverhältnis oder als Staatenbund[48]) auffaßt, es muß stets anerkannt werden, daß aus einer solchen Feststellung kaum irgendwelche Konsequensen zu ziehen sind. Dadurch wird aber der Wert der Einordnung illusorisch gemacht.“[49]) (So Kordt, a. a. O. 84/85.)

---

[47]) So z. B. Rolin, Le statut des dominions, Journ. de Dr. Int. et Lég. comp. 1923, a. a. O. (wie Anm. 48, 49, zit. vom Verfasser!).

[48]) Fauchille, Traité de Droit International p. 255; Strupp, Grundzüge, 1928, p. 29; derselbe, Frankfurter Zeitung 7. 3. 1927: —ismus; auch Heck, a. a. O. S. 17: „offenbar liegt es am nächsten, das Reich als einen Staatenbund mit Personalunion (genauer Realunion) aufzufassen.“

[49]) in ganz ähnlichem Sinn äußert sich neuestens Anzilotti, Corso Diritto Internazionale Vol. I, Roma 1928, p. 197 ff.: „Finalmente è fuori dubbio, se non si vuol negare l'evidenza, che i Dominions e l'India son divenuti soggetti di diritto internazionale nella loro qualità di parti autonome dell' Impero Britannico. Stati dipendenti adunque, sempre che Stato si prende nel senso di aggregazione politica, avente una personalità di diritto internazionale. Se un ravvicinamento a figura nota si deve tentare, questa non può essere che il vassalaggio ma in verità è lecito domandare se sia di qualche utilità insistere su analogie meramente estrinseche e formali, e se non valga meglio limitarsi alle precedenti onstatazioni e attendere dall' immancabile svolgimento delgi eventi ulteriori determinazioni che ora appaiono tanto pericolose quanto premature.“ — Obwohl man kaum seinem Hinweis auf eine Verwandtschaft mit dem Staatenstaat wird folgen können, ist auch hier

Diese Stellungnahme kann im vollen Umfange ihrer Begründung nicht geteilt werden. Zunächst kann das „bewußte Vermeiden“, klare Verhältnisse zu schaffen — wie es in der Tat durch zahlreiche Äußerungen belegt wird —, nicht für den untersuchenden Juristen maßgebend sein, der immerhin bemüht ist, aus der Gesamtheit des empirischen Materials die zugrunde liegende Ordnung zu erkennen [50]). Richtig wird zwar von Kordt wie von den zitierten Autoritäten das Dynamische im Aufbau des Reiches erkannt — aber auch dies Charakteristikum schließt nicht den Versuch verstehender Konstruktion [51]) für eine bestimmte historische Situation aus. Die historische Bedingtheit der gewonnenen Ergebnisse kann also jeweils nicht geleugnet werden: aber schon ihre Fixierung vermittelt Einsichten in die Struktur des betrachteten politischen Gebildes. Die noch so unvollkommene Einordnung in ein Schema hat nicht nur den Wert des Bildes, sondern sie ermöglicht — durch ergänzende Korrektur — erst mit voller Berechtigung das schließlich doch Atypische darzutun.

Mit anderen Worten: der Wert der „Einordnung als einer verstehenden Konstruktion liegt für uns im wesentlichen in einer Subsumptions- und Analogiehypothese“ [52]). Wir sind weit entfernt davon, sie zum Ziel und Prinzip alles Eindringens in Rechtserscheinungen machen zu wollen.

So bedeutsam also eine positive Abgrenzung der Gestalt des Reiches als Aufgabe erscheint, so kommt es hier vor allem darauf an, das rechtliche Gefüge derartig zu kennzeichnen, daß die Form der Einordnung Britisch-Indiens in ihrer Bedingtheit klar erkenn-

---

das planmäßige Zurückweichen vor einer Eingliederung bemerkenswert. Ähnlich Fauchille (Traité I, 1 pl. 245): „On peut rapprocher de la confédération d'Etats la situation actuelle de l'Empire britannique ...“ — Vgl. auch p. 25 ebenda, wo die These ausführlich unter Hinweis auf die jüngste Entwicklung — Erlangung der völkerrechtlichen Handlungsfähigkeit durch die Dominions und Indien — erhärtet wird: Auch hier wird nur von der Annäherung an ein bekanntes Rechtsgebilde gesprochen.

Während auch noch die Bundesstaatsthese Vertreter findet (Oppenheim, International Law, 3. Aufl. I, 171), sehen einige Autoren sogar für die ältere Periode die Realunion als verwirklicht an, — vgl. etwa Moye, Le Droit des Gens Moderne p. 149; Westlake, Studies in International Law I p. 41, beide zit. bei Fauchille p. 255.

[50]) In diesem Sinn vgl. Rolin, a. a. O. p. 214: „Ne peut-on pas affirmer, cependant que toute situation juridique est susceptible d'être analysée? ...“

[51]) Im Weberschen Sinne (vgl. Max Weber, Wirtschaft und Gesellschaft, Tübingen 1921, insbes. S. 4); dazu Triepel, Staatsrecht und Politik, a. a. O. S. 12.

[52]) Vgl. Triepel, Staatsrecht und Politik, a. a. O. S. 38.

bar wird: der British Commonwealth of Nations ist ein Bund[53]).

Wenn[54]) das Britische Reich als Staatenbund bezeichnet wird, so ist damit nach der überwiegenden Lehrmeinung impliziert, daß es sich hier um eine völkerrechtliche Erscheinung handle[55]): das begreift nicht nur die Beziehungen der Reichsteile untereinander, die ja auch im Bundesstaat von völkerrechtlichen Normen reguliert sein können[55]), entscheidend ist vielmehr dann der Mangel einer unmittelbaren Rechtssetzungsbefugnis („einer auf dem Bundeswillen fußenden Rechtsbeziehung zwischen Bund und Bürgern ...“, Nawiasky 35) im echten Staatenbund.

Die Beziehungen der britischen Reichsteile untereinander dürfen zweifelsohne in gewissem Umfang als völkerrechtlich bezeichnet werden, sofern man das Vorhandensein von Konventionalregeln völkerrechtlicher Natur neben dem staatlichen Recht als gegeben und zu reichend erachtet[56]). Was die Rechtssetzungskompetenz anbelangt, so ist nicht zu leugnen, daß sie für den Bund im Britischen Reich auch nach 1926 in geringem Umfang fortbesteht[57]), obwohl das Zurücktreten dieser Kompetenz unverkennbar ist. (Das „Reichsparlament“ hat u. E. noch den Charakter der Bundeslegislative, obwohl ihr Kreationsorgan das Staatsvolk eines Reichsteils ist.) Gleichwohl ist es nicht möglich, das Reich aus diesem Grunde als Bundesstaat zu bezeichnen, nachdem die klare politische Entscheidung[58]) gegen diese Organisationsform gefallen ist. Zweifellos läßt sich die Eigenart des Reiches im gegenwärtigen Stand seiner Entwicklung nicht in diese geläufigen Formen der Staatsverbindungen einfügen. Es handelt sich um einen besonderen bündischen „Dezentralisationstyp“, wobei außer Betracht gelassen ist, daß seiner Rechtsform nach das Reich sich auch heute bestenfalls als „dezentralisierter Einheitsstaat“ bezeichnen läßt.

---

[53]) Mit Strupp, a. a. O., Fauchille, a. a. O., auch Heck a. a. O. S. 17.

[54]) Vgl. grundsätzlich Nawiasky, Bundesstaat S. 35.

[55]) Vgl. Nawiasky, a. a. O. S. 106 ff.; auch Triepel, Völkerrecht und Landesrecht S. -98 ff.; Priel, Zeitschrift f. Völkerrecht, a. a. O. S. 570 ff.; offenbar auch Jellinek, Allg. Staatslehre S. 781.

[56]) Vgl. über Konventionalregeln im Völkerrecht Max Huber, Die soziologischen Grundlagen des Völkerrechts, 1928, S. 23, 40.

[57]) Vgl. etwa Cmd. 2768 p. 18; Keith, 1928, p. 1228: daß die Zustimmung der Dominions erforderlich ist, ändert u. E. an der formellen Bundeskompetenz nichts.

[58]) Cmd. 2768 p. 14; vgl. auch oben.

Im übrigen ist zu bedenken, daß die Alternative „Staatenbund"—„Bundesstaat" viel zu sehr von spezifisch europäischen und amerikanischen politischen Vorstellungsreihen beherrscht und geprägt ist [59]), um allgemeine Gültigkeit für die Zuordnung bündischer Gebilde zu haben.

Gegenüber dieser negativen Feststellung wäre zur individualisierenden Kennzeichnung des Reiches auf die Besonderheiten seiner bündischen Struktur hinzuweisen. Der konventionale Aufbau erweist sich als Parallelismus der Organisationsform [60]). Während dieser Parallelismus im Hinblick auf den Status, d. h. hier auf die grundsätzliche Gleichheit der Regierungsform — autonomer parlamentarischer Demokratien — völlig verwirklicht ist, bleibt die Kompetenzenteilung noch hinter dieser Entwicklungsstufe zurück: „Aber die Grundsätze der Gleichheit und Ähnlichkeit im Hinblick auf den Status haben keine allgemeine Gültigkeit für die Funktionen. Hier ist etwas mehr als ein unabänderliches Dogma vonnöten. Um z. B. Fragen der Diplomatie und Verteidigung zu behandeln, brauchen wir eine elastische Maschinerie, eine Maschinerie, die von Zeit zu Zeit den wechselnden Umständen in der Welt angepaßt werden kann ..." [61])

Redslob kommt danach zu dem Ergebnis: „Il ne correspond à aucune des figures tracées par les théories des liaisons d'tat." — a. a. O. p. 289; dazu Malcolm, M. Lewis, The International Status of the British Self Governing Dominions, Brit. Y.B. of Int. Law, 1922/23; p. 21 ff. — Ähnlich ist die in der 4. Auflage von Oppenheim — International Law, I, p. 195 ff., 4th ed., London 1928 — vom Herausgeber MacNair vertretene Ansicht: hier wird vor allem als Ausgangspunkt der klaren und einfachen Gegenüberstellung

---

[59]) Vgl. Schmitt, Verfassungslehre S. 366; Brie, Bundesstaat, Leipzig 1874, S. 8: „... vielmehr war in erster Linie bestimmend der Einfluß, welchen die wechselnden Phasen der politischen Gestaltungen und Bestrebungen vor allem der deutschen Nation auf unsere Lehre übten und, bei deren tiefgreifender Bedeutung für das gesamte Leben, insbesondere der deutschen Nation, fast unausbleiblich üben mußten ..."

[60]) Vgl. R. Redslob, Théorie de la Société des Nations p. 286. „Ce n'est pas une véritable subordination qui existe entre les deux parties; c'est plutôt un parallelisme qui charactérize la situation." Wenn wir auch im einzelnen nicht mit Redslob übereinstimmen, so ist doch dieser Grundzug richtig hervorgehoben: vgl. dazu Cmd. 2768 p. 14. — Eingehend setzt sich mit der Frage auseinander Rolin, a. a. O. S. 195 ff., der bei einer hypothetischen Vorwegnahme der Ergebnisse von 1926 den Dominions Staatseigenschaft zuerkennen will.

[61]) Cmd. 2768 p. 14/15. Vgl. auch Keith, Constitution, Administration ... p. 100.

von Status und Funktion auf eine Untersuchung Balfours selbst hingewiesen — Journ. of the Royal Institute of International Affairs, VI (1927), p. 212 —. Auf der anderen Seite wird betont, daß es sich im Britischen Reich um ein Gebilde sui generis handelt, das nicht Bundesstaat (Mangel des zentralen Bundesorgans), nicht Staatenbund (Mangel des Vertrags und Zentralorgans) und nicht Realunion ist — dies letzte, da es an einem Vertrag fehle und der Rat der Einzelkabinette für den Abschluß auswärtiger Verträge maßgeblich ist. Es liegt auf der Hand, daß diese Begründung nicht stichhält. Verträge sind nicht allein ausschlaggebend. Was die Frage der Realunion betrifft, so ist es kein Erfordernis dieses Begriffs, daß gerade die auswärtige Verwaltung gemeinsame Einrichtung sei. MacNair fährt fort: „It is not a Personal Union because it is the essence of that relationship that two or more distinct Crowns should be accidentally (and often temporarily) united in the same holder and may even ... be governed by different laws of descent, whereas the Crown in the British Empire is one and undivided. (Amery in Journ. of Roy. Inst. Intern. Affairs, 1917 p. 16)". — Dem kann aber nicht beigepflichtet werden. Denn es wird hier von M. die historische Erscheinung in das rechtliche Kriterium in unzulässiger Weise mit einbezogen. Es ist natürlich richtig, daß vor 1926 die Krone des Britischen Reiches „eins und ungeteilt" war, es ist jedoch keineswegs damit widerlegt, daß nicht durch die Beschlüsse der Konferenz und die darauffolgende Abänderung des Royal Titles Act eine solche Mehrheit von Kronen geschaffen wurde, die sich in einem physischen Träger vereinen. Auch die Verschiedenheit der Thronfolgeordnungen gibt kein taugliches Kriterium in diesem Zusammenhang: sie ist lediglich historisches Akzidenz. Daß auch heute noch für eine soziologische oder geschichtliche Untersuchung die Einheit der Krone unverändert bestehen mag, kann daran nichts ändern. Im übrigen sind wir der Meinung, daß es sich seit 1926 im Reich um eine Form der Realunion handelt.

Der Normenquelle nach kommt diese „Asymmetrie" von Status und Kompetenzen zum Ausdruck in dem Gegenüberstehen der alten Verfassungs r e c h t s ordnung und der Ordnung der Verfassungs-k o n v e n t i o n e n, wie sie durch die Beschlüsse der Reichskonferenzen Gleichordnung durch Angleichung an den britischen Status bewirkt haben [62]). Es ist ein Nebeneinander (faktisch „Überlagerung") von Konvention und Rechtssatz, in dem der Gegensatz

---

[62]) Vgl. u. a. Keith, Constitution, Administration ... p. 287 Anm. 3; Anson, The Law and Custom of the Constitution, 1896, I, 356.

von bündischen und herrschaftlichen Ideen zum Ausdruck kommt [63]). Die Spannung beider Normordnungen weist auf den Übergangszustand des britischen Reichs zu einer durchgeführten, rechtlich voll erfaßbaren bündischen Organisationsform [64]). Zusammenfassend läßt sich sagen, daß es sich im gegenwärtigen Stadium um eine spezifische Form des Bundes handelt, die kraft der Besonderheit der Stellung des gemeinsamen Staatsoberhauptes der Realunion am nächsten kommt [65]). Damit ist die Position bezeichnet, von der aus formale Einsichten in die Stellung Indiens im Reich zu gewinnen sind.

Die oben dargelegte Asymmetrie von Status und Kompetenzen [66]) der Bundesglieder zeigt sich aufs deutlichste in dem Mangel an echten Bundesorganen („echten" bezogen auf die bündische Natur auch des Kreationsorgans) außerhalb der Reichskonferenzen, sobald vom Staatshaupt abgesehen wird. Das britische Parlament, die britische Regierung erscheinen als „Reichsparlament"

---

[63]) So mit Recht Heck, a. a. O. S. 17.

[64]) Redslob, a. a. O. spricht höchst prägnant, aber bereits ins Politische abbiegend, von einer „Fluktuation", wie sie übrigens auch in analoger Weise bei der Entwicklung der Schweizer Kantone zwischen 1815 und 1845 und — zur Zeit seiner Entartung — im Heiligen Römischen Reich Deutscher Nation auftrat. — Vgl. Heck, der eindeutig in der Konventionalnorm ein Mittel „der politischen Desintegration des Reiches" sieht (a. a. O. S. 4).

[65]) Im Ergebnis stimme ich damit mit den ausgezeichneten Ausführungen von Kunz überein, dessen Werk mir leider erst nach Abschluß dieser Kapitel zugänglich wurde (Josef L. Kunz, Die Staatenverbindungen, im Handbuch des Völkerrechts, Stuttgart 1929) —, vgl. die Zusammenfassung auf p. 818. Allerdings halte ich, wie sich aus meinen Ausführungen ergibt, seine Auffassung (vgl. S. 816/17), daß das Reich als „unechte Staatenverbindung" auf Rechtsnormen beruhe, für verfehlt. Wenn ich ihm recht folge, ist sein wesentliches Argument dafür die Neufassung des Royal Titles Act von 1926, die de iure eine Mehrheit von Kronen schafft. Auf diese Weise jedoch müßte man aus dem Royal Titles Act 1877 auf eine Staatenverbindung, gleichviel welcher Art, von Großbritannien und dem „Kaiserreich Indien" schließen dürfen — was K. ganz wie ich ausdrücklich ablehnt (vgl. unten).

[66]) Sie allein macht die eigenartige Auffassung K. Johnstons (Amer. Journ. of Intern. L., a. a. O. p. 486/87) erklärlich, der je nach dem völkerrechtlichen Auftreten der Reichsteile das Reich als Bund (allerdings „confederated state", jedoch mit deutlichem Hinweis auf völkerrechtliche Bindungen) oder als Nicht-Bund: also damit wohl als Einheitsstaat bezeichnet (mit der Bemerkung: „... the balance tends towards the latter ..."). Wenn es auch nicht unangebracht ist, die völkerrechtliche Erscheinung zum Kriterium zu machen — auf Grund der Unterscheidung von „eigenen" und „Gruppenangelegenheiten" —, so ist es doch eine methodische Entgleisung, aus der Wahrnehmung verschiedener Kompetenzen auf ein „Fluktuieren" des rechtlichen Status schließen zu wollen.

und als „Reichsregierung“ — eine Erscheinung, die die Eigenart der Reichsstruktur in besonderer Weise erhellt.

Diese Eigenart ist zum Teil aus der Entwicklung des Reichsgedankens zu erklären. Mit John St. Mill war man ausgegangen von dem Begriff der Nation im kulturellen und politischen Sinn: die „Nation im politischen Sinn“ wurde zur Grundlage des rechtlichen Staatsbegriffs [67]), die „nationhood“ der Dominions zur Voraussetzung ihrer angenommenen Staatlichkeit. So gewinnt der Commonwealth of Nations eine scharfe rechtliche Bedeutung. Er wird gegenüber dem ursprünglichen Prinzip des Imperiums, das die historische Vorherrschaft Englands in der Gruppe perpetuiert, zum Ausdruck jenes Föderalismus [68]), dessen bundesstaatliche Tendenz bereits seit dem Beschluß der Reichskriegskonferenz von 1917 als nicht radikal genug aufgegeben worden ist [69]). Es ist diese Rechtsauffassung, die zur Bezeichnung des wechselseitigen Verhältnisses zwischen England und den Dominions als „partnership“ geführt hat: einer Teilhaberschaft des Privatrechts, die so in die Sphäre des öffentlichen Rechts übertragen wurde. Wenn für unsere Rechtsauffassung die schlichte Einführung solcher Begriffe ins öffentliche Recht auch im allgemeinen unzulässig scheint, so ist die Tatsache im konkreten Fall doch sehr aufschlußreich als besonderes Symptom für eine bestimmte bündische Konzeption. Der Vergleich wird weitergeführt. Es wird untersucht, ob das Verhältnis der Dominions zum Vereinigten Königreich einer tätigen oder stillen Teilhaberschaft gleicht [70]). Dabei wird im zweiten Falle — in folgerichtiger Durchführung der handelsrechtlichen Analogie — von der Erwägung ausgegangen, daß das Dominion-Interesse an der Verwaltung von Fragen allgemeiner Reichsbedeutung nicht in aktiver Regierungsteilnahme zum Ausdruck kommt, wenn sie auch dem „tätigen Partner“, England, rechtlich durchaus gleichwertig sind.

Diese Auffassung umschreibt die konventionale Anordnung, daß in diesen Kompetenzen die Organe Englands Bundesorgane

---

[67]) Vgl. z. B. H. D. Hall, The British Commonwealth of Nations, London 1920, § 72.

[68]) Vgl. L. Curtis, The British Commonwealth of Nations; derselbe, The Problem of the Commonwealth; Jebb, The Empire in Eclipse p. 19; dazu die unveröffentlichte Arbeit von Richard Kempe, Das Britische Reich als völkerrechtliche Organisation, Diss. Erlangen S. 66 f.; vgl. auch Redslob, a. a. O. S. 286.

[69]) Vgl. oben; Jebb, Empire in Eclipse p. 8.

[70]) Vgl. P. and A. Hurd, The New Empire Partnership, London 1915, p. 57.

sind. Daß die rechtliche Anschauung noch keineswegs zu einer endgültigen Klärung gediehen ist, mag folgendes Beispiel erhellen. Die übliche Bezeichnung für die Regierung Englands ist in Reichsangelegenheiten heute noch immer — entsprechend ihrer Funktion — „Imperial Government". Damit wird diese Regierung zur Reichsexekutive gestempelt, was infolge der Besonderheit der Funktionenteilung dem Sachverhalt immerhin nahe kommt. Im Hinblick auf die Beratung der Krone durch die britische Regierung wird an einer Stelle in den Verhandlungen der Reichskonferenz von 1926 gesagt [71]): „Consequently, it would not be in accordance with constitutional practice for advice to be tendered to His Majesty by His Majesty's Government in Great Britain [72]) in any matter appertaining to the affairs of a Dominion ..." Keith bemerkt dazu in einer Fußnote: „This neologism for Imperial Government [72]) is cumbrous and need not be adopted outside official cercles."

Die Bemerkung veranschaulicht aufs deutlichste die Doppelfunktion — oder besser Doppelorganschaft — der britischen Regierung. Die Bezeichnung „His Majesty's Government in Great Britain", die als Neologismus kritisiert wird, bedeutet die terminologische Anerkennung der Statusgleichheit, die auch durch die Beschlüsse von 1926 (vgl. oben) noch nicht die Stellung Englands als faktischer „Hegemonialmacht" ganz beseitigt hat. Das herkömmliche „Imperial Government", das historisch auf die alleinige Trägerschaft des Imperiums im alten Reich hinweist, ist heute u. E. der Ausdruck für die Wahrnehmung gewisser Reichsaufgaben durch die Regierung dieses Reichsteils. Seiner Majestät Regierung in Großbritannien wird in anderer Funktion zur Regierung des Reichs.

Diese Erwägungen erhalten in unserem Zusammenhang besondere Bedeutung, wenn sie auf die Reichsstellung Indiens bezogen werden. Es ist zwar mangels aller Unterlagen verfrüht, von dem „tätigen Teilhaber" Großbritanniens zu sagen, daß er lediglich „zu treuen Händen" Reichsaufsicht über Britisch-Indien ausübe. Immerhin ist die Tatsache bezeichnend, daß auf den Reichskonferenzen über die Stellung Indiens innerhalb der verschiedensten Reichsangelegenheiten gemeinsame Resolutionen gefaßt werden konnten [73]) [74]). Selbst die Anerkennung von Bundes wegen des

[71]) Keith, 1928, II, 1928.

[72]) Sperrung rührt vom Verfasser her.

[73]) Vgl. etwa Cmd. 2768 p. 175, 176, 220 usw.

[74]) Wird unterstellt, daß im Bund Konstituante und Legislative verschiedene Organe sein können, so mag man die Reichskonferenz als das

indischen verfassungsrechtlichen Status quo — vgl. sect. III des Balfour-Berichts [75]) — setzt die Legitimation zur Anerkennung voraus [76]). Die substantielle Identität von großbritannischer und Reichsregierung, von großbritannischer und Reichslegislative bedeutet also unter diesem konventionalen Aspekt die staatsrechtliche Voraussetzung schwer kontrollierbarer Kompetenzverschiebungen, deren Tendenz bereits im gegenwärtigen Stadium nicht zu verkennen ist [77]).

§ 4.

Britisch-Indien ein Staat?

Nachdem im vorhergehenden Kapitel die Organisation Britisch-Indiens dargelegt wurde, scheint sich der Nachweis zu erübrigen, daß Indien kein Staat im Sinne der allgemeinen Staatslehre ist. Da jedoch (vgl. unten) in den verschiedensten Zusammenhängen von einigen Autoren die Staatlichkeit Indiens unterstellt zu werden scheint, mag an dieser Stelle eine knappe Zusammenfassung der Argumente folgen.

Wenn nach der Lehre Georg Jellineks, die in verschiedenen Gestalten noch heute von beherrschendem Einfluß ist [78]), als

---

Organ erkennen, das über die Verfassung des Bundes die Entscheidung trifft, während dem britischen Parlament — soweit eine Reichsgesetzgebung noch ausgeübt wird — die gesetzgeberische Funktion zukommt: diese Einsicht vermag die Bedeutung der Erörterung der Reichsstellung Indiens auf der Reichskonferenz in ihrer Tragweite erkennen lassen.

[75]) Siehe Anhang S. 204, 207.

[76]) Demgegenüber wird an einer Stelle scharf die rechtliche Zuständigkeit Englands durch Sir Tej Bahadur Sapru — Reichskonferenz 1923, Cmd. 1988 — hervorgehoben: „... None could be more happy, or contented than myself, if he could help me to get self-government for India to-day, but that is a matter between us and His Majesty's Government...“

[77]) Aus diesem Grunde ist die interessante Bemerkung Tuppers (Our Indian Protectorate, 1893, p. 382) nur bedingt richtig: „Even if the habit of holding such conferences were to result in the formation of some Imperial council as a recognised part of the constitution of the Empire, the representation of India on such a council by one or two of the chief members of the Indian Government would make no change either in the constitution of the Indian Government itself or in the relations between the supreme Government in India and the Secretary of State. At present, the Secretary of State for India guides Indian policy in accordance with the views of the Government of the day. He would continue to guide Indian policy in accordance with the views of the supreme Government of the Empire, even if in the structure of that Government there had been some constitutional change.“

[78]) Vgl. Jellinek, Allgem. Staatslehre, 1914, S. 489 ff., bes. S. 489, 93.

wesentliches Merkmal des Staates das Dasein einer Staatsgewalt erscheint, die wiederum als nicht weiter ableitbare Herrschgewalt gekennzeichnet wird, so ist nach den vorausgehenden Darlegungen erwiesen, daß es der Staatsgewalt, die in Britisch-Indien ausgeübt wird, durchaus an der „Ursprünglichkeit“ der Geltung gebricht: Es ist u. E. britische Staatsgewalt, die sich in der Ordnung des indischen Gemeinwesens kundtut. Seit den Anfängen der Kompanie handelt es sich in der Regierung Indiens um die Ausübung delegierter Hoheitsrechte. Es ließe sich dem vielleicht entgegenhalten, daß auch die Staatsgewalt des Moghulreiches seit der Übertragung des Diwani von der Kompanie ausgeübt und mit der formalen Auflösung des Reiches von ihr als Rechtsnachfolgerin zu eigenem Recht innegehabt worden sei. Da sie aber, wie oben nachgewiesen wurde, nicht als „Souverän“, sondern als anstaltliches Gebilde im englischen Staatswesen anzusehen ist, ist diese Einwendung hinfällig [79]).

Vollends muß man zum selben Resultat gelangen bei Anwendung des Staatskriteriums, das Kelsen in — äußerer Übereinstimmung mit dem größten Teil des älteren kontinentalen sowie des modernen anglo-amerikanischen Schrifttums zugrunde legt: der Souveränität [80]) — der Souveränität, die ihm „der Ausdruck der Einheit einer Ordnung“ ist [81]). Aus seiner Grundvoraussetzung der Identität von Rechts- und Staatsordnung ergibt sich: „daß die Staatsgewalt souverän sei, bedeutet dann, daß der Staat höchste Ordnung ist, der keine höhere Ordnung über sich hat, sofern die Geltung der staatlichen Rechtsordnung aus keiner höheren Norm abgeleitet ist“. Gerade dies aber ist in Britisch-Indien der Fall — das indische Grundgesetz leitet seine Geltung aus der übergeordneten britischen Verfassung her. Britisch-Indien, das ein Gemeinwesen ohne ursprüngliche Staatsgewalt ist, ist eben deshalb auch kein souveränes Gemeinwesen „Staat“ im Kelsenschen Sinn.

Noch eines ist zu dieser Frage zu bemerken. Einzelne Autoren berühren in der Lehre von den Staatenverbindungen das „Kaiserreich Indien“ [82]). Es herrsche seit dem 1. Januar 1877 das Verhältnis der Personalunion zwischen dem Vereinigten Königreich, da

---

[79]) Unterlagen: Dicey, a. a. O. p. 97/98; Banerje, a. a. O. p. 5; Ilbert, 1915, p. 170 (21 & 22 Vitc. c. 106 p. 2), 290 usw.

[80]) Vgl. Kelsen, Allgemeine Staatslehre, 1926, S. 115 ff.

[81]) Ebenda S. 105.

[82]) Vgl. noch neuerdings Fauchille, Traité, 1922, I, 1, 229, wo die Auffassung Riviers lediglich als „bestritten“ verzeichnet wird.

der englische König gleichzeitig Kaisar-i-Hind sei[83]). Damit ist jene Fiktion des Royal Titles Act als rechtliche Realität angesehen. Es besteht nun aber, worauf schon hingewiesen wurde, die rechtliche Einheit des „Kaiserreiches" nicht. Seine beiden geographischen Teile, Britisch-Indien und die indischen Staaten, bilden keine gemeinsame rechtliche Organisation: der Governor-General-in-Council nimmt[84]) in seinen Beziehungen zu den Fürsten britische Kompetenzen wahr. Damit entfällt die Voraussetzung jeder Staatlichkeit: die Einheit der zugrunde liegenden Ordnung.

Es erübrigt sich auch so die Erörterung der Möglichkeit, Indiens Eintritt in den Völkerbund als eine Anerkennung seiner „völkerrechtlichen" Staatlichkeit zu betrachten. Einer derartigen Vorstellung läge die Lehre von der notwendigen Staatlichkeit der Völkerrechtssubjekte zugrunde, die u. E. überwunden ist[85]) und überdies in diesem Fall schon im Hinblick auf den Wortlaut des Art. I, 2 der Völkerbundspakte keine Anwendung fände[86]).

§ 5.

Britisch-Indien ein Staatsfragment?

Wenn die Organisationsform Britisch-Indiens weiterer Untersuchung unterzogen wird, so geschieht es nunmehr bereits unter der Voraussetzung, daß es sich um ein nichtstaatliches politisches Gemeinwesen handelt, das auf eine spezifische Weise dem Britischen „Bund" eingegliedert ist.

Man könnte es bei dieser Bestimmung bewenden lassen und wäre damit zu einem negativ scharf umrissenen Ergebnis gelangt, das jedoch über die Besonderheit der Eingliederungsform nichts auszusagen vermöchte. Es ist uns jedoch darum zu tun, auf Grund

---

[83]) So Rivier, in den Principes du Droit des Gens I, 95; wie er, „kritiklos" (so Jellinek, a. a. O.) Bonfils-Grah p. 86, wogegen Jellinek, Allgemeine Staatslehre S. 851 Anm. 1, der offenbar für die Realunion eintritt. Richtig Rolin, a. a. O. p. 203, der von einem „Erreur manifeste" spricht.

[84]) Vgl. unten völkerrechtlicher Abschnitt.

[85]) Das Problem ist für die Dominions — unter verweisender Bezugnahme auf Indien — behandelt z. B. bei Rousseau, La Compétence de la Société des Nations ..., Paris 1927, p. 102.

[86]) Damit befinde ich mich in Übereinstimmung mit Kunz (vgl. sein oben S. 117 Anm. 65, zit. Werk p. 785) für die Periode bis 1914, p. 810 für die Gegenwart, wo er Großbritannien in bezug auf Indien als „den zentralisierten Einheitsstaat" bezeichnet. In gewisser Weise wird diese Feststellung durch meine weiteren Ausführungen modifiziert.

der oben gegebenen Darstellung des Einzelgefüges der rechtlichen Organisation die Eingliederungsform — womöglich in einem gewissen Parallelismus mit ähnlichen Gebilden — konstruktiv zu deuten.

Es bedarf nach dem in den vorhergehenden Abschnitten entworfenen Bild der britisch-indischen Verfassung keines besonderen Nachweises, daß diese nicht staatliche Organisationsform andererseits auch nicht mit dem Schema des Gemeindeverbandes zu erfassen ist. Es fragt sich, ob die Möglichkeit einer qualitativen Zwischenstufe gegeben ist. Auf Grund seiner Analyse derartiger Gebilde hat Georg Jellinek den Namen „Staatsfragment" geprägt, eine Bezeichnung, die allerdings ohne nähere Bestimmung wiederum nur das Negative aussagt [87]). „Es wird sich ergeben, daß politische Gebilde existieren", heißt es bei Jellinek [88]), „die zwar einer Staatsgewalt unterworfen sind, aber nicht gänzlich in diesem Staate aufgehen, die zwar nicht selbst Staaten sind, aber die Rudimente eines Staates darbieten. Es sind dies die Staatsfragmente, die weder völlig Staaten, noch völlig Staatsabteilungen oder dem Staate unterworfene Kommunalverbände sind."

Als entscheidend für die Wesensbestimmung eines solchen „Landes" — wie Jellinek die Zwischenstufe des Staatsfragmentes auch nennt — betrachtet er [89]), daß diese „Bestandteile eines Staates ... diesen gegenüber eines oder mehrerer der notwendigen selbständigen Staatselemente (Gebiet, Volk, Staatsorgane) besitzen und sich dadurch vom bloßen Staatsteile oder Staatsgliede (Kommunalverband) unterscheiden, andererseits aber einer selbständigen, nur auf ihren eigenen Willen ruhenden Staatsgewalt entbehren". Er unterscheidet des weiteren „Nebenland" und „Land als integrierendes Staatsglied" — im einen Fall erfolgt keine Teilnahme an der politischen Organisation des Staates (etwa durch parlamentarische Vertretung: bloßer Adnex), im anderen Fall ist das „Land in größerem oder geringerem Umfang dem Land eingeordnet, bildet in Beziehung auf die ausschließlich dem Staate vorbehaltene Angelegenheiten eine Provinz ... Das Land in dieser Form kann aber auch die Grundlage des ganzen Staatswesens sein, in dem der Staat selbst aus Ländern zusammengesetzt ist ...".

---

[87]) Vgl. dazu Jellinek, Allgem. Staatslehre, 1914, a. a. O.; derselbe, Über Staatsfragmente. In der Festgabe der Juristischen Fakultät der Universität Heidelberg für Großherzog Friedrich von Baden, Heidelberg 1896, S. 259 ff.

[88]) Jellinek, Staatsfragmente S. 264/65.

[89]) Allgemeine Staatslehre S. 658.

Diese Auffassung Jellineks, wie sie von ihm zunächst mit besonderer Rücksicht auf die britischen Dominions, vornehmlich Kanada, vertreten wurde [90]), erhält ihr eigenartiges Gepräge durch eine gewisse behauptete Modifizierung der Staatsgewalt auf dem Gebiet des Landes. Danach ist es zweifellos, daß die Organe des Landes nicht nur — wie Gemeindeorgane — delegierte Gewalt ausüben, die nie ihre eigene sein kann, die stets der Staatsaufsicht unterworfen ist, daß sie vielmehr an staatlicher Willensbildung unmittelbar teilhaben. „Die britische Staatsgewalt bestätigt nicht etwa die Beschlüsse des kanadischen Parlaments, wie Beschlüsse eines Kommunalverbandes vom Staate genehmigt oder bestätigt werden, sondern ihr Wille ist ein integrierender Bestandteil des Gesetzgebungsprozesses selbst. Die kanadischen Gesetze entstehen daher durch Einigung zweier Willen: des kanadischen Parlamentes und des britischen Gouverneurs oder der britischen Krone selbst. Sie sind daher zugleich britische und kanadische Willensakte. Der vom kanadischen Parlament gefaßte legislatorische Beschluß ist demnach ein integrierender Bestandteil unmittelbarer staatlicher Willensbildung und deshalb muß das kanadische Parlament als Staatsorgan aufgefaßt werden, das gemäß der englischen Rechtsanschauung ein der Krone gleichwertiger Faktor der Gesetzgebung ist. Dieses Staatsorgan eignet aber nicht dem britischen Staate, sondern Kanada, es sind nicht aufgetragene Geschäfte des britischen Reichs, sondern Funktionen Kanadas, die es vollzieht.“ [91])

Es ist natürlich nicht unsere Aufgabe, die Richtigkeit dieser Darstellung für Kanada nachzuprüfen. Wohl fallen unmittelbar die Gemeinsamkeiten der früheren kanadischen und der heutigen indischen Organisation unter diesen Gesichtspunkten ins Auge. Äußerst fragwürdig ist es jedoch, ob wirklich in dem besonderen Zustandekommen der Staatsakte im einen wie im anderen Falle durch das Zusammenwirken von Landesorganen und Staatsorganen ein qualitativer Unterschied gegenüber dem analogen Vorgang im Kommunalverband geschlossen werden darf. Das ist offenbar unzulässig. Auch der Selbstverwaltungskörper hat seine „eige-

---

[90]) Für Finnland wurde sie politisch wichtig. Vgl. Allgem. Staatslehre S. 656 Anm. 2.

[91]) Jellinek, Staatsfragmente S. 276; vgl. auch ebenda S. 301: „Das Charakteristische dieser Organe des Landes ... liegt darin, daß alles im Lande geübte Imperium die gemeinsame Tätigkeit von Landesorganen und herrschender Staatsgewalt zur Voraussetzung hat.“

nen“ Organe für „eigene“ Angelegenheiten: aber es kann kein Zweifel sein, daß hier wie dort eben diese Zurechnung auf staatlicher Delegation beruht. Was endlich die Besonderheit der Willensverschmelzung jener Organe angeht, so scheint uns in dieser These lediglich eine — psychologisierende — Betrachtung des nämlichen Verhältnisses (von „Landes“- und Staatsorganen) zu liegen, die jedenfalls einen neuen, organisatorisch relevanten Gesichtspunkt nicht einführt.

Im ganzen ist der Kritik Kelsens am Begriffe des Landes beizupflichten, wenn er hier keinen prinzipiellen, sondern nur einen graduellen Unterschied von Gemeinde- und höheren Kommunalverbänden finden kann[92]). Es kann eben von einem „Staatsfragment“ im Sinne eines „amphibischen“ Typs zwischen Staat und Nichtstaat nicht die Rede sein. Stets handelt es sich um eine bestimmte Organisationsform der Dezentralisierung: eine Organisationsform jedoch, deren Merkmale das Spezifische der bündischen Stellung, wie sie für Britisch-Indien nicht verkannt werden darf, nicht hinreichend charakterisieren[93]).

Wollte man Indien in seiner heutigen Struktur der Kategorie des Landes zuordnen, so wäre die Eigenart dieser gegenwärtigen Eingliederungsform nicht weiter zu erschließen: das sei im Wege analysierenden Vergleichs versucht.

§ 6.

Britisch-Indien ein „Territorium“? — Die Eingliederungsform auf vergleichender Grundlage dargestellt.

Es liegt nahe, Britisch-Indien mit der Organisationsform des Territoriums zu vergleichen. Es wird darunter jene politische Existenzform verstanden, wie sie vornehmlich in den Gebieten der nordamerikanischen Union, die diesen Namen tragen, entwickelt worden ist.

Von vornherein sei allerdings die rechtshistorische — oder politisch-historische — Analogie als Kriterium einer etwaigen

[92]) Vgl. Kelsen, Allgemeine Staatslehre, Berlin 1925, zusammenfassend S. 193.

[93]) Am nächsten kommt — unter diesem prinzipiellen Vorbehalt — das Land, dem die Teilnahme an der politischen Organisation des Staates gewährt ist.

Gleichartigkeit der Gebilde ausgeschieden[94]). Hier kommt es darauf an, das Essentiale des empirischen Realtyps in statischer Betrachtungsweise festzuhalten.

In der Entwicklung der nordamerikanischen Territorien lassen sich drei Grundformen unterscheiden. Ursprünglich ruht die gesamte Regierungsgewalt in Händen von Beamten, die der Präsident der Vereinigten Staaten ernennt[95]). Auf der nächsten Stufe findet sich bereits eine Volksvertretung, deren Unterhaus aus Wahlen hervorgeht, während die zweite Kammer aus einer Vorschlagsliste des Unterhauses (mit der doppelten Anzahl von Kandidaten) durch den Präsidenten zusammengesetzt wird. Auf der dritten Stufe endlich, die in ihren Abwandlungen für die Folgezeit bis heute maßgebend bleibt, geht jeweils das Unterhaus aus Volkswahlen hervor, während das Oberhaus durch das Unterhaus, später in der Regel ebenfalls vom Volke gewählt wird[96]). An der Spitze der Exekutive steht ein vom Präsidenten ernannter Gouverneur. Der Präsident ernennt ferner den Territorialsekretär, den Regierungsanwalt und die höheren Richter. Grundsätzlich ist es Bundesgewalt, die von den Organen des Territoriums ausgeübt wird. Wenn auch die gesetzgebende Gewalt sich auf alle „rechtmäßigen Gegenstände der Gesetzgebung“ [97]) erstreckt, so besteht doch in vereinzelten Fällen ein Genehmigungsrecht des Kongresses — sogar ein Annullie-

---

[94]) Während im Falle Indiens das soziale Substrat sich scharf von dem des Bundes abhebt, ist dies in der Mehrzahl der Territorien nicht der Fall. Hier wie dort handelt es sich jedoch um eine Zwischenstufe der Organisation von (heteronomer) Autokratie zur (autonomen) Demokratie, um ein Provisorium, im Verlaufe dessen die Gebietskörperschaft immer stärker mit Selbstverwaltungsrechten ausgestattet wird, um schließlich als Staat und Bundesstaat, oder etwa als Dominion im Commonwealth gleichberechtigter Nationen aufzugehen: Territorien sind in „a state of infancy advancing to manhood, looking forward to complete equality, as soon as that state of manhood shall be attained.“ (Columbia Law Review I, 116) — oder — „Territories acquired by Congress ... are held with the object (as soon as their population and condition justify) of being admitted into the Union upon an equal footing with the original States in all respects.“ — Shively v Bowlby, 152 U. S. 49. — Ähnlich Columbia Law Review III, 13 ff.

[95]) Dies trifft zu für das Nordwestterritorium nach der Verordnung von 1787, auch für Louisiana, Ges. von 1804. — Zum Territorium allgemein vgl. Freund, Das öff. Recht d. Ver. St., 1911, S. 1, 13 ff.; derselbe, ArchÖffR. XI, 1922, S. 376 ff.; W. F. Willoughby, Territories and Dependancies of the United States; Rosenberg, Annalen, a. a. O.; Malcolm, The Status of the Philippines, a. a. O.

[96]) Diese Entwicklung nimmt ihren Ausgang von der Verfassung von Wisconsin vom Jahre 1836.

[97]) Freund, Das öffentliche Recht ... S. 15.

rungsrecht, von dem aber kaum Gebrauch gemacht wird, ebenso selten wie von der Möglichkeit, die Regierungsgewalt unmittelbar auszuüben. Vor allem wird diese dritte Entwicklungsstufe des Territoriums im folgenden zur Grundlage der Erörterung zu machen sein.

Als Beispiele seien zwei neuere Territorialstatuten herausgegriffen [98]). Portorico [99]) besitzt nach dem Gesetze von 1913 [100]) eine Regierung, an deren Spitze ein Gouverneur steht: eigenartig ist die Zusammensetzung der Regierung. Sie besteht neben dem Gouverneur aus sechs Departementschefs und dem Exekutiv-Council, das gleichzeitig als Oberhaus der Legislative fungiert [101]). Sämtliche Regierungsmitglieder — somit auch das Oberhaus — werden vom Präsidenten der Vereinigten Staaten mit Rat und Zustimmung des Senates auf vier Jahre ernannt, während die Abgeordneten des Unterhauses auf der Grundlage des allgemeinen Männerstimmrechts gewählt werden. Das Resultat ist, dynamisch gesehen, klärlich eine „balance of powers" zwischen der durch den Bund ausgeübten Regierung und den Anfägen „demokratischer" Selbstregierung. Die höchstinstanzliche Entscheidung ruht jedoch — wie ganz allgemein der Fall — bei dem Gouverneur, der kraft seines Vetorechtes die Gesetzgebung kontrolliert. Die Verwaltungskontrolle durch die Washingtoner Regierung ist beschränkt, jedoch behält sich der Kongreß sein Nullifikationsrecht über die Gesetzgebung vor „if it saw fit".

Was endlich die Repräsentation im Kongreß anbelangt, so wird Porto Rico „wie ein Territorium" behandelt: d. h. die Wahlberechtigten wählen alle zwei Jahre einen „Commissioner" oder Delegierten, der einen Sitz im Repräsentantenhaus innehat. Dieser „Repräsentant" darf zwar an den Debatten teilnehmen, hat aber kein Stimmrecht. In dieser eigenartigen Vertretung, deren rechtlicher Gehalt noch zu prüfen sein wird, scheint uns der Angelpunkt des Systems zu liegen.

Von der amerikanischen Lehre wird eine Reihe von Distinktionen innerhalb der Territorien getroffen [10]), die für unsere

---

[98]) In Ermangelung der Gesetzestexte war der Verfasser hier auf häufig unzureichende Zusammenfassungen angewiesen.

[99]) das zwar nicht ausdrücklich als Territorium bezeichnet wird, wohl aber in der Struktur diesen entspricht: was darauf zurückzuführen sein dürfte, daß hier nicht die Absicht besteht, es als Staat in die Union aufzunehmen.

[100]) Eine Verfassungsänderung ist durch das Gesetz vom 2. 3. 1917 erfolgt, was jedoch in diesem Zusammenhang ohne Belang ist.

[101]) Vgl. Malcolm, Michigan Law Rev., a. a. O. p. 530 Anm.

Zwecke außer acht gelassen werden dürfen. Ohne sich in eine dieser Gruppen ohne weiteres einordnen zu lassen, haben die Philippinen[103]) eine ausgeprägte Form der Territorialorganisation[104]). Durch das Verfassungsgesetz von 1916 wurde den Philippinen ein solches Maß von Selbstverwaltungsrechten übertragen, daß sie „substantiell"[105]) die Rechte eines amerikanischen Bundesstaates genießen. In der Tat ist, wie die Präambel ausführt, dem Volk der Filippinos so weit die Verfügung über „seine Angelegenheiten" gewährt, als nicht die Ausübung der amerikanischen Hoheitsrechte beeinträchtigt wird[106]). Der Generalgouverneur, die obersten Rechnungsbeamten, sowie die Richter des obigen Gerichtshofs werden vom Präsidenten der Vereinigten Staaten ernannt. Dem Generalgouverneur steht das Veto gegenüber den Beschlüssen der aus Volkswahlen hervorgehenden zwei Kammern zu. Allerdings mit der Maßgabe, daß eine erneute Zweidrittelmajorität heilend wirkt: der Präsident hat jedoch in letzter Instanz ein endgültiges Einspruchsrecht, das durch das Nullifikationsrecht des Kongresses gegenüber Territorialgesetzen ergänzt wird. Eine wichtige Materie wie die Regelung der Handelsbeziehungen mit den Vereinigten Staaten ist überdies der Kompetenz der territorialen Legislative entzogen und durch Bundesgesetz geregelt. Schließlich wird die Vertretung bei der Union durch zwei Kommissare wahrgenommen, die ihre Funktionen im Kongreß wiederum ohne Stimmrecht auszuüben genötigt sind. Diese beiden Beispiele reichen hin, um die Eingliederungsform der Territorien in den amerikanischen Bundesstaat erkennen zu lassen. Welches sind nun — allgemein formuliert — ihre wesentlichen Züge?

---

[102]) Man spricht von inkorporierten, organisierten, nichtinkorporierten, nichtorganisierten.

[103]) Vgl. Malcolm, a. a. O. p. 537.

[104]) Vgl. über ihren Status das Votum des Attorney-General Knox, zit. bei Malcolm, a. a. O. p. 539.

[105]) wie es in einer Reihe von Urteilen ausgeführt wird, vgl. bei Malcolm, a. a. O. p. 537.

[106]) Die Ratio des Gesetzgebers, die ebenfalls in der Präambel hervorgehoben wird, ist in diesem Fall das Ziel, der Insel ihre staatliche Unabhängigkeit zurückzugeben und vorläufig das Volk zur politischen Verantwortlichkeit zu erziehen. — Freund, ArchÖffR. Bd. XI S. 378 — eine Zielsetzung, die lebhaft an britische Regierungskundgebungen aus Anlaß der indischen Reformen erinnert. Es ist belanglos [in diesem Zusammenhang], wenn die Unabhängigkeit der Philippinen — im Gegensatz zu Indien — genannt wird. Auch für diese außerrechtliche Betrachtung erscheint die Verfassung wesentlich als die Organisationsform der Übergangszeit.

Bereits bei einem früheren Anlaß — während die staatsrechtliche Stellung Elsaß-Lothringens innerhalb des Deutschen Reiches zur Diskussion stand — ist der Versuch gemacht worden, den Typ des Territoriums zu charakterisieren [107]). Rosenberg unterscheidet Territorien im völkerrechtlichen Sinne, die bei ihm den Rechtsbegriff der Kolonie umfassen — und Territorien im staatsrechtlichen Sinne, die regelmäßig Bestandteile eines Gesamtstaates sind. Zu ihnen rechnet er den District of Columbia und die übrigen festländischen Territorien der Union, während er alle anderen, also die Inselbesitzungen, ausgeschieden wissen will. Für diese Kategorie von Gemeinwesen findet er folgende Merkmale [108]):

1. Das Territorium ist Bestandteil des Gesamtstaates, aber nicht eines Gliedstaates.

2. Die Gebietshoheit über das Territorium kann dem Gesamtstaat allein (Nordamerika) oder auch gleichzeitig einem Gliedstaat zustehen.

3. Die Angehörigen eines Territoriums sind Angehörige des Gesamtstaats, nicht Angehörige eines Gliedstaates. Sie können besondere Territorialangehörigkeit besitzen.

4. Die Herrschaft über das Territorium steht dem Gesamtstaat allein zu oder gemeinsam mit einem Gliedstaat.

5. Die Territorien sind einfache Verwaltungsdistrikte oder juristische Personen des öffentlichen oder privaten Rechts. Der Gesamtstaat übt die Regierungsgewalt unmittelbar oder delegiert durch besondere Organe aus.

So weit Rosenberg. Bereits aus dem oben Dargelegten ergibt sich, daß seine Charakteristik u. E. in gewisser Weise zu eng gefaßt erscheint, während andererseits eine entscheidende Beziehung übersehen ist. Unsere Einwendungen sind jedoch grundsätzlicher Art. Das Territorium als Organisationsform braucht nicht auf den Gesamtstaat beschränkt zu werden, da es auch als politisches Gebilde im Bunde überhaupt, etwa im Staatenbund, denkbar ist. Bereits die Einbeziehung der oben dargestellten Organisationsform der amerikanischen Inselterritorien bedeutet eine Erweiterung des Begriffs: schon die rechtliche Natur ihres Gebiets ist keineswegs unbestritten, obwohl es jetzt regelmäßig als Bundesgebiet bezeichnet wird [109]), während die Staatsangehörigkeit zweifellos nicht eindeutig als Bundesangehörigkeit bezeichnet

---

[107]) Vgl. Rosenberg, Annalen S. 493 ff., 663 ff.
[108]) Rosenberg, a. a. O. S. 663 ff.
[109]) Malcolm p. 539 und die dort angeführten Entscheidungen.

werden kann [110]). Die wesentlichen Züge des Bundesterritoriums würden dann etwa folgendermaßen zu umreißen sein:

1. Das Territorium hat eine gesetzlich fremdbestimmte Exekutive.

2. Die Gesetzgebung unterliegt den Mitwirkungs- und Kontrollrechten der Exekutive in einer Weise, die — politisch gesehen —wider das Prinzip der „Trennung der Funktionen“ (oder richtiger Gewaltenbalance) von Exekutive und Legislative im modernen „rechtsstaatlichen“ Sinne verstößt.

3. Dem Territorium mangelt in jedem Fall der Staatscharakter [111]).

4. Die Hoheit über das Territorium liegt beim Bund oder bei einem Bundesmitglied, das Bundeskompetenzen ausübt.

5. Die „Vertretung“ des Territoriums in der kollegialen Legislative (bzw. Konstituante) des Bundes ist keine mitgliedschaftliche Vertretung im Rechtssinn, da die Delegierten an der Willensbildung des Bundesorgans nicht teilnehmen.

Wie verhält es sich nun demgegenüber in Britisch-Indien? Was zunächst die Stellung der Exekutive in den Territorien betrifft, so ist die Unverantwortlichkeit gegenüber der Legislative verschieden von dem indischen System zu bewerten. Bei den amerikanischen Territorien ergibt sie sich aus dem politischen System der Union, das als Kongressionalismus zu bezeichnen ist, womit eine strenge (formale) Trennung der Funktion ausgedrückt wird, bei der vor allem die Exekutive der Legislative für ihre Amtsführung nicht verantwortlich ist. Mithin wird die gleiche Regelung im Territorium bei einem wertenden Vergleich nicht ohne weiteres als „Rechtsform der Abhängigkeit“ sichtbar: während aber die amerikanische Bundesexekutive aus Volkswahlen hervorgeht und so das „Gleichgewicht“ der Gewalten hergestellt wird, fehlt im amerikanischen Territorium dieser Ausgleich. „Solange das Territoriumsvolk die Verantwortung nicht selbst zu tragen vermag“, tritt die Einsetzung durch den Bund an die Stelle der Wahl — die Verantwortlichkeit besteht also gegenüber dem Haupt der Unionsexekutive und mittelbar damit gegenüber dem Unionsvolk. In Indien hingegen, wo das Verfahren des englisch-europäischen Parlamentarismus im Reich als Vorbild wirksam ist, trägt die Unverantwortlichkeit gegenüber der Legislative das Zeichen normierter

---

[110]) Vgl. Malcolm p. 549: „The Filipinos are neither aliens, subjects nor citizens of the U.S.A.“

[111]) Vgl. für die Union: U.S. von Bull (1910) 15; Phil. 7, 20; Malcolm, a. a. O.

Unterordnung auf der Stirn. Verfassungsrechtlich herrscht jedoch hier wie dort die gleiche Situation: durch die Vermittlung des parlamentarischen Ministers für Indien und des Parlaments ist die Regierung dem Träger der britischen Staatsgewalt verantwortlich [112]).

Es ist nicht erforderlich, nach dem Vorausgegangenen im einzelnen auf die Beteiligung der Exekutive bei der Gesetzgebung einzugehen, wie sie ja im Wesen jeder Kolonie mit Selbstverwaltungsrechten bgründet ist — hier liegt keine grundsätzliche Besonderheit des Territoriums vor. Ebensowenig sei hier die Nichtstaatlichkeit gesondert betrachtet: sie besagt — für den Aufbau — nichts anderes als den spezifischen Status-Unterschied des Territoriums gegenüber den politischen Gemeinwesen, die den Bund konstituieren. In beiden Fällen ist die Regierungsform Indiens völlig analog zu beurteilen. Unter Punkt 3 wird Bezug genommen auf die Ableitung der territorialen von der bündischen Ordnung. Während im Falle der amerikanischen Gebilde die Kompetenzen des Gesamtstaates rechtlich klar umschrieben sind, ist das für Indien nicht feststellbar. Die auf politischen und psychologischen Gründen beruhende Eigenart des britischen Systems — wie sie durch das stufenweise Vordringen der regulierenden Konventionalnorm gegenüber der „starren" Rechtsnorm im Bereich der Verfassung sichtbar wird — macht es unmöglich, das Wesen der Einordnung Indiens ins Reich zu erkennen, solange man es bei der bloßen Darstellung der Institutionen bewenden läßt. Der oben versuchte Weg, über eine parallele Klärung der Begriffe zur Klärung der Sachverhalte vorzudringen, hat lediglich gezeigt, daß sich im gegenwärtigen Gefüge des Britischen Reiches die konventionale Wandlung von der „kolonialen Unterordnung" unter Großbritannien zu einer möglicherweise „territorialen" unter den Bund, den Commonwealth, vollziehen kann [113]). Sein besonderes Gepräge aber erhält der gegenwärtige Rechtszustand durch die anscheinende Gleichordnung Indiens mit den übrigen Reichsteilen in der Sphäre des Bundes, wie sie wesentlich in seiner Vertretung auf der Reichskonferenz zum Ausdruck kommt.

Es ist damit bereits angedeutet, daß diese Mitgliedschaft u. E. ein fiktives Element enthält — oder genauer: die

---

[112]) Die Verschiedenheit der staatsrechtlichen Voraussetzungen spiegelt den Kontrast von Kabinetts- und Präsidentialsystem, wovon der Eingliederungsmechanismus nicht berührt wird.

[113]) Vgl. oben S. 119 f.

Vertretung auf der Reichskonferenz, die Indien mit den Dominions gemein hat, beruht auf einer Verfassungsfiktion.

Was ist nun der rechtliche Sinngehalt dieser Vertretungsart im Vergleich zu der oben charakterisierten spezifischen Repräsentation der Territorien im Kongreß, oder allgemeiner, in der kollegialen Bundeslegislative oder -konstituante?

So weitreichend die Gemeinsamkeiten der verglichenen Gebilde sind, so tritt in diesem Punkt eine beträchtliche Abweichung zutage. Die Territorien sind lediglich in einem politischen und soziologischen Sinn im Bunde repräsentiert. Ihren Repräsentanten ist das Recht der Stimmabgabe vorenthalten; sie sind nicht „Willenswerkzeuge, d. h. Organe des Ganzen“ [114]). Anders die indischen Vertreter auf der Reichskonferenz, die wir als eine Konstituante bezeichnen zu können glauben. Während als „Delegationsleiter“ der Minister für Indien fungiert [115]), werden die beiden übrigen Delegierten von der Britisch-Indischen Regierung bestellt und nehmen vollberechtigt an den Verhandlungen teil. Abgesehen von der etwas unklaren Rolle des Ministers (der allem Anschein nach nicht in einem Sinne als Delegationsleiter fungiert, daß er unmittelbare Stimmanweisungen gäbe), erscheinen sie also den Dominialvertretern gleichgestellt. Daß die Dominions jeweils durch ihre Premierminister, also ihre höchsten Regierungsorgane, vertreten sind, die indische Regierung sich aber durch Delegierte vertreten läßt, ist zwar politisch relevant, aber in diesem Zusammenhang ohne rechtliche Bedeutung. Das Gemeinsame in den verglichenen Repräsentationen Britisch-Indiens und der Territorien ist einzig die Gleichheit des politischen Zweckes: die rechtliche Unterordnung unter den Bund oder eines seiner Glieder durch eine gewisse institutionelle Verbindung mit dem gesetzgebenden oder verfassunggebenden Bundesorgan „auszugleichen“ [116]) — was mit verschiedenen rechtlichen Mitteln verwirk-

[114]) Vgl. Jellinek, Allgemeine Staatslehre S. 181.

[115]) Seton (a. a. O. p. 88) spricht von der „duty of representing India at the Imperial Conferences“ des Ministers. — Mit Recht findet Mückenberger (a. a. O. S. 122) die Stellung des Ministers nach der Reform von 1919 nicht ganz verständlich: sie ist so zu begreifen, daß formell die besondere Stellung Indiens angedeutet werden sollte. Die Teilnahme des Ministers an sich ist nichts Befremdendes. Sie entspricht der Beteiligung des Kolonial- und Dominion-Ministers. Andererseits ist M. im Irrtum, wenn er findet, es entspreche der politischen Logik der Reformen von 1919, die Vertreter Indiens durch die Legislative bestellen zu lassen: ein politisches Postulat, nichts anderes.

[116]) ohne sie indes zur Gleichordnung in der Bundessphäre zu verwandeln: daß dies auch für Indien gilt, wird noch nachgewiesen werden.

licht wird. Denn während das Territorium repräsentiert und nicht vertreten ist[117]), wird Britisch-Indien auf der Reichskonferenz wohl v e r t r e t e n, aber nicht notwendigerweise r e p r ä s e n - t i e r t: seine Vertreter sind von der fremdbestimmten Regierung bestellt[118])[119]).

Ist nun damit das Problem der indischen Reichsstellung geklärt? Das wäre der Fall, wenn nicht diese Vertretung gleichsam nur als das rechtliche Mittel aufzufassen wäre, in der sich die Stellung jedes Reichsteils — damit auch gegebenenfalls Indiens — als „component member of the British Commonwealth of Nations" realisiert. Diese stete Bezogenheit auf die Rechtsgrundlage macht eine nähere Betrachtung notwendig, um zu einer rechtlichen Klärung der Struktur dieser Vertretung zu gelangen[120]).

Es zeigt sich zunächst, daß die Dominions auf der Konferenz vertreten u n d repräsentiert sind, insofern also ein Mehr an politischer Geltung haben. Denn ihre Premiers als „geborene" Vertreter sind Repräsentanten, da sie in ihr Amt kraft eines repräsentativen parlamentarischen Systems berufen sind, in dem der „Wille

---

[117]) Repräsentation im politischen Sinne: wobei die Tatsache der Repräsentation sich hier aus der Gemeinschaft zwischen Repräsentant und Repräsentierten herleitet, die in diesen Fällen durch das Rechtsmittel der Volkswahl oder Designierung durch die Legislative gewährleistet wird. Vgl. etwa Wisconsin, siehe oben; auch Arizona, Neu-Mexico, Oklohoma (Willoughby p. 59) — Volkswahl in den Philippinen.

[118]) Die Kompliziertheit dieser Vertretung mag im Umriß angedeutet werden: die Ernennung des Vertreters durch die fremdbestimmte Regierung schließt keineswegs die Möglichkeit politischer Repräsentation aus: sie ist aber eben nur eine Chance politischer Übereinstimmung zwischen Regierung und Regierten. Verwickelter noch wird die Situation durch die jeweilige Ernennung eines indischen Fürsten als Delegationsmitglied: hier fallen Vertretung und Repräsentation auseinander, während der fürstliche Delegierte die britisch-indische Regierung v e r t r i t t, r e p r ä s e n t i e r t er — zumeist wohl — die unorganisierte Gemeinschaft der indischen Staaten, d. h. ihrer absoluten Monarchen.

[119]) Der gleiche Gegensatz zeigt sich in den Gesetzen über die Regierung E l s a ß - L o t h r i n g e n s von 1879 und 1911 (vgl. dazu Laband, Deutsches Reichsstaatsrecht, Tübingen 1919, S. 189 ff.). Nach § 7 des Gesetzes vom 4. Juli 1879 war der Statthalter ermächtigt, zur Vertretung der Vorlagen aus dem Bereich der Landesgesetzgebung sowie der Interessen Elsaß-Lothringens Kommissare in den Bundesrat abzuordnen, welche an dessen Beratungen, aber nicht an den A b s t i m m u n g e n teilnehmen durften: entsprechend der Rechtslage in den Territorien — 1911 (Gesetze vom 31. 5. 1911) erhielt Elsaß-Lothringen drei Stimmen im Bundesrat. Abgesehen von einigen Kautelen sind diese Vertreter grundsätzlich stimmberechtigt. Vgl. auch unten.

[120]) wobei von der selbstverständlichen Voraussetzung ausgegangen ist, daß die Akte der indischen Vertretung dem Rechtssubjekt Britisch-Indiens in jedem Fall zuzurechnen sind.

der Nation“ zum Ausdruck kommt. Das Entscheidende aber ist dies: ist die Rechtsgrundlage der indischen Vertretung auf der Reichskonferenz, die Reichsmitgliedschaft, existent, oder nur fingiert, wie wir es oben bereits vorweggenommen haben?

Zunächst besteht das unleugbare Verhältnis der Unterordnung Indiens unter das Bundesmitglied Großbritannien. Es besteht die Antinomie, daß ein Gemeinwesen dem anderen untergeordnet und — in einer anderen Rechtsbeziehung — gleichgeordnet sein soll [121]). Es liegt nahe, darauf zu verweisen, daß es sich um wesensverschiedene Normenkreise handelt: Staatsrecht und Bundesrecht, Normenkreise, die überdies im besonderen Fall durch die Art der Normquelle sich klar voneinander abgrenzen lassen. Die Unterordnung Indiens beruht auf Rechtssatz, dessen geltende Fassung vom Jahre 1919 oben betrachtet wurde. Die anscheinende Gleichordnung ergibt sich aus den Verfassungskonventionen des Reiches, wie sie sich in den Beschlüssen der Reichskonferenzen niedergeschlagen haben. So scheint der Widerspruch gelöst: die „vorrechtliche“, „soziale“ Norm bedeutet dann lediglich das Gestaltwerden einer politischen Spielregel gegenüber der normativen „Realität“ des Rechts [122]). Aber auch hier erweist sich eine scharfe Grenzziehung

---

[121]) Ein Einwurf sei hier bereits vorweg behandelt: daß nämlich „Bund“ und „Gleichordnung“ nicht notwendigerweise korrespondierende Begriffe seien — denkt man nämlich an den hegemonialen Bundesstaat — „. . . eine solche grundsätzliche Gleichheit könnte höchstens als politisches Postulat, nicht als rechtlich festgelegte Norm behauptet werden. Im Gegenteil, durch die Einräumung von mancherlei Vorrechten (sc. Deutsche RV. 1871) in einzelnen Gliedstaaten war die rechtliche Ungleichheit ausdrücklich anerkannt. Es wäre also formalrechtlich durchaus möglich gewesen, von Reichs wegen die ganze Staatsgewalt eines Bundesmitglieds aufzuheben und der Reichsgewalt einzuverleiben oder diesen Staat einem anderen Einzelstaat anzugliedern“ (vgl. Nawiasky, Grundprobleme der Reichsverfassung I S. 60). Wenn diese Ausführungen schon für die positive Verfassung, auf die sie gemünzt sind (Deutsche RV. 1871) — wegen des Art. 78 II vgl. etwa Seydel, Commentar, Freiburg und Leipzig 1897, p. 421 ff. — zumindest höchst anfechtbar sind, so um so viel mehr als grundsätzliche These für den Bundesstaat oder gar den Bund im allgemeinen. Es liegt hier ein unzulässiger Schluß von der (hegemonischen) Kompetenzungleichheit auf die Ungleichheit des Status vor — eben diese Statusgleichheit ist es aber, die hier unter Gleichordnung zu verstehen ist. Im übrigen ist für den konkreten Fall die „equality of status“ als Grundsatz des Normensystems aufgestellt, das wir als die positive Verfassung des britischen Bundes betrachten (im Ergebnis vgl. Nathan, Empire Government, a. a. O. p. 81).

[122]) Vgl. über Normwiderspruch: Kelsen, Die philosophischen Grundlagen der Naturrechtslehre und des Rechtspositivismus, Charlottenburg 1928, S. 29.

als problematisch. Sie bringt keine Klärung: denn beruht nicht auch die anerkannte Gleichordnung der Dominions im Status auf Konventionalismus, während herrschaftliches Recht fortgilt? Demgegenüber lassen sich nur graduelle, keine prinzipiellen Unterschiede erkennen — die Dominialverfassungen sehen zwar das parlamentarische System vor, aber r e c h t l i c h verkörpert der Generalgouverneur nach wie vor die entscheidende übergeordnete Staatsgewalt des Mutterlandes.

Die Antinomie von Unterordnung und Gleichordnung ist somit nicht aufgehoben — sie wäre es für den Fall, daß man gleichsam eine Koordination in der Sphäre abgegrenzter Kompetenzen mit der normativen Unterordnung vereinbar erklären wollte [123]): daran hindert jedoch die „organische" Bezogenheit der Vertretung in der Reichskonferenz auf die Mitgliedschaft als Legitimationsgrundlage. Es handelt sich hier eben um keine Kompetenz in diesem Sinn, sondern um den rechtlichen Ausdruck des Status der Mitgliedschaft innerhalb des Bundes. Das Entscheidende ist: Es fehlt Britisch-Indien an der „selbständigen politischen Existenz", ein Mangel, der sich in der Durchbrechung jener Homogenität der Staats-(Regierungs-)Form ausdrückt, die Schmitt [124]) als wesentliche Voraussetzung jedes bündischen Verhältnisses betrachtet [125]) und die in der konventionalen Bundesverfassung ihren positiven Ausdruck gefunden hat:

> „They are autonomous communities within the British Empire, equal in status, in no way subordinate one to another in any aspect of their domestic or external affairs, though united by a common allegiance to the Crown, and freely associated as members of the British Commonwealth of Nations." [126])

Während England und die Dominions parlamentarische Demokratien sind, ist Britisch-Indien subordiniertes, im ganzen autokratisch regiertes Gemeinwesen. Die Vertretung auf der Reichskonferenz als Institution beruht auf der F i k t i o n einer — in

---

[123]) Ähnlich wie es Kelsen und Fleiner auf der VII. Tagung der deutschen Staatsrechtslehrer 1929 innerhalb ihrer Kompetenzen für Bund und Gliedstaaten getan haben.

[124]) Verfassungslehre S. 376.

[125]) Vgl. Lord Reading, Parl. Debates. House of Lords p. 28, Juli 1926, Extracts, Sp. 17: „. . . India will become a full partner in the British Empire, s h e w i l l a t t a i n h e r r e s p o n s i b l e G o v e r n m e n t . . ." Interessant ist die Gleichsetzung.

[126]) Balfour-Bericht, Cmd. 2768.

Wirklichkeit nicht bestehenden — Bundesmitgliedschaft, womit die Eingliederung Indiens ihr besonderes Gepräge erhält [127]).

---

[127]) Bemerkenswert ist die Übereinstimmung mit der entsprechenden Verfassung Elsaß-Lothringens von 1911 (vgl. auch oben): mit seiner Vertretung im Bundesrat ist Elsaß-Lothringen kein Mitglied des Reiches geworden, vielmehr „konnten die den Bundesrat betreffenden Vorschriften auf Elsaß-Lothringen nur vermittelst einer Fiktion anwendbar gemacht werden. Art. I Abs. 4 bestimmt: „Elsaß-Lothringen gilt im Sinne des Art. 6 Abs. 2 und der Art. 7 und 8 als Bundesstaat.“

Kapitel IV.

Rechtlicher und konventialer Status in ihrer Wirksamkeit im:

§ 1.

Berufungswesen.
Indien und das Judical Committee of the Privy Council.

Die Ordnung des Berufungswesens gewinnt in diesem Zusammenhang besonderes Interesse. Für Indien sind Berufungsgerichte letzter Instanz die High Courts [1]): ihre Entscheidungen unterliegen der höchstrichterlichen Nachprüfung durch das Judicial Committee of the Privy Council [2]). Während auch aus den Dominions die Berufung in Strafsachen aus naheliegenden praktischen Gründen nur ungern an den Gerichtsausschuß getragen wird [3]), ohne daß eine allgemeine Einschränkung erfolgte, liegt für Indien eine neuere Entscheidung des Judicial Committee vor, worin es grundsätzlich die Stellung eines Revisionsgerichts in Strafsachen ablehnt [4]): nur bei der iustitia denegata (denial of justice), grober, offensichtlicher Ungerechtigkeit (substantial and grave injustice) und Rechtsmißbrauch (miscarriage of justice) soll besondere Genehmigung erteilt werden [5]).

---

1) In Burma Chief Court, in Sindh „Richter des Sudder-Hofs“: Der Gerichtskommissar mit 2 Beisitzern, usw.

2) Ilbert, a. a. O. 1915 p. 163.

3) Vgl. die bei Kordt (44) erwähnte Tatsache. — Das Judicial Committee wurde 1833 eingerichtet. Seine Zuständigkeit regelt sich nach dem Judicial Committee Act 1844 7 a. 8. Vict. c. 69. Seinem verfassungsmäßigen Charakter nach beruht es auf der königlichen Prärogative.

4) Vgl. Madras Law Journal, Januar 1925, p. 63 Umra v. The King-Emperor.

5) Die Berufung findet in zwei verschiedenen Formen statt (dazu u. a. Keith, Constitution ... p. 31). In den von der Prozeßordnung des Judicial Committee aufgeführten Fällen: appeal of right — und auf Grund besonderer Genehmigung, die durch den Gerichtsausschuß selbst oder den nachgeordneten Gerichtshof in seinem Namen erteilt wird: appeal by special leave. Seit der Gründung der neueren kolonialen obersten Gerichte macht sich in zunehmendem Maße das Bestreben geltend, die „ordentliche“ Berufung an

Die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit indischer Gesetze steht infolge der „abhängigen" Natur [6]) der indischen Legislative den High Courts zu: jedoch nicht in letzter Instanz, sondern — in Übereinstimmung mit einigen Dominions — unter Offenhaltung der Berufung an den Gerichtsausschuß.

In bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten sind die Berufungsmöglichkeiten an das Privy Council kaum eingeschränkt. Nach dem Imperial Gazetteer of India [7]) findet sie in folgenden Fällen statt:

a) gegen ein Endurteil in einer Berufungssache vor einem High Court oder ihm gleichgestellten Gericht [8]);
b) gegen Endurteile eines High Courts in erstinstanzlicher Rechtsprechung [8]);
c) gegen jedes andere Urteil, das von einem High Court für berufungsfähig (an den Gerichtsausschuß) erklärt wird.

Wie in den Dominions kommen auch in Indien die Stimmen, die auf Lockerung dieser Bindung — im wesentlichen aus praktischen Gründen — drängen, nicht zum Verstummen [9]). Immer wieder wird mit Recht auf die Schwierigkeiten einer Rechtsfindung hingewiesen, bei der die Richter nicht in genügender Zusammenhang mit dem eigenartigen Rechtsleben des Reichsteils Indien stehen. Deshalb setzt sich jetzt das Judicial Committee neben den Lords of Appeal in Ordinary und den anderen statutarischen Richtern „aus einem oder zwei früheren indischen oder kolonialen Richtern" zusammen, die „zu diesem Zweck ernannt werden" [10]). Immerhin besteht noch ein tiefgreifender Unterschied gegenüber der Stellung der Dominions in dieser Hinsicht: es fehlt ein oberster indischer Gerichtshof als zentrale indische Berufungsinstanz. Seine Schaffung würde nicht die Lösung der Verbindung mit dem Privy

---

das Judicial Committee aufzuheben, um nur noch das special leave-Verfahren zuzulassen, womit das Dominion-Gericht (dem regelmäßig die Erteilung der Erlaubnis übertragen ist) eine weitreichende Kontrolle über die Bildung von zentralen Präzedenzentscheidungen erhalten hat.

[6]) Vgl. Diecey, a. a. O. p. 96—98, Banerjee, a. a. O. p. 5.

[7]) Ebenda vol. IV p. 152.

[8]) In diesen Fällen muß der Streitgegenstand — value of the subject-matter in the suit in the court of the first instance — mindestens 10 000 Rs. betragen.

[9]) Vgl. Keith, 1928, II, 1106 f.

[10]) Ein Inder seit 1910, ein zweiter seit 1926 (India Year Book 1927 p. 425). Vgl. auch Keith, 1928, II, 1098 Anm. 1 (eine frühere Einzelermächtigung gab schon das Gesetz 34 & 35 Vict. c. 70). Interessant ist die Bemerkung Lord Oliviers (House of Lords, Parl. Debates, Extracts relating to Indian Affairs, 1926, sess. II Sp. 54), die auf das Anwachsen indischer Berufungen seit der Bestellung sachkundiger indischer Beisitzer hinweist.

Council überhaupt bedeuten, sondern nur eine beträchtliche Einschränkung der weiteren Berufung — mit dem Ziel, nur noch Berufungen „by special leave“ zuzulassen [11]).

In dieser Richtung zielen eine Reihe von Resolutionen der Gesetzgebenden Versammlung [12]). Einer Anfrage im Jahre 1923 [13]) folgt eine weitere im Jahre 1924 [14]), zu der sich die Regierung grundsätzlich äußert: die Kostenfrage und die Schwierigkeiten der Personenauswahl machten danach vorläufig die Gründung eines indischen höchsten Gerichts unmöglich. Eine weitere Entschließung zum gleichen Thema wird daraufhin 1925 [15]) [16]) abgelehnt. — So prägt sich in der Ungeschlossenheit des Rechtsmittelwesens bezeichnend der Statusunterschied zwischen Indien und den Dominions aus.

§ 2.

Verwaltungsdienst: der Indian Civil Service.

Anders kommt der Wandel der politischen Formen innerhalb der indischen Verwaltung zum Ausdruck. Es kann hier natürlich nicht unternommen werden, einen auch nur knappen Aufriß ihrer Organisation im allgemeinen zu zeichnen. Es seien allein zur weiteren Kennzeichnung des indischen Status einige Bemerkungen über den Indian Civil Service hier eingefügt.

Bereits in der Proklamation der Krone im Jahre 1858 wird das koloniale Problem sichtbar, wenn versichert wird, daß „alle Untertanen Ihrer Majestät, welcher Rasse und welchen Glaubens auch immer, frei und unparteiisch zu den Ämtern des öffentlichen Dienstes zugelassen werden sollen, welche sie nach Erziehung und Befähigung unbestechlich auszuüben imstande sind“ [17]). Diese Erklärung bezog sich damals schon nicht etwa auf die niederen Stellen

---

[11]) Dazu Sir Tej Bahadur Sapru's The Indian Constitution p. 128 ff., zit. bei Banerjee a. a. O.

[12]) Vgl. am frühesten wohl die vom 26. 3. 1921.

[13]) Dr. Gour p. 4058/59, Legisl. Ass. Debates Vol. III, 1923.

[14]) Legisl. Ass. Debates Vol. IV, 1 p. 191.

[15]) Legisl. Ass. Debates V, 1160—1180.

[16]) Und vgl. neuestens die Debatte im Council of State am 17. Sept. 1929 (Journal of the Parliament of the Empire vol. X no. 4, Oct. 1929, p. 954 bis 958) über d. Antrag Chaudhury, den GG. zur Schaffung eines „Judicial Committee of the Privy Council to His Majesty in India“ im Wege der Amendierung des G.I.A. 19 ermächtigen zu lassen. Der Antrag wurde abgelehnt.

[17]) Text vgl. bei Horovitz, a. a. O. p. 85; auch Horne, a. a. O. p. 125; ähnlich übrigens schon die Charter Act 1833.

der Verwaltung — sie waren schon längst zum guten Teil mit Einheimischen besetzt —, sondern auf jene dünne Schicht von hohen Verwaltungsämtern, auf denen faktisch das Regime ruhte: sie waren dem sog. Covenanted Civil Service vorbehalten. Bis 1853 waren seine Mitglieder aus den Ernennungen des Court of Directors hervorgegangen. 1853, als die Kompetenzen dieser Stelle eingeschränkt wurden, war dem Court das Ernennungsrecht verlorengegangen. Grundlage für die Anstellung wurde ein in London alljährlich abgehaltenes freies Examen. Diese Einrichtung wurde 1858 [18]) aufrechterhalten, womit naturgemäß die Möglichkeit, in diese Stellen einzurücken, für Inder erheblich niedergehalten wurde. Nur eine geringe Anzahl vermochte eine englische Erziehung materiell zu erschwingen, zudem waren die Prüfungen durchaus auf eine europäische Geisteshaltung abgestimmt.

Während der folgenden Jahrzehnte wurden mehrfach Versuche gemacht [19]), die gesetzlichen Rechte der Inder der Verwirklichung näherzubringen, jedoch ohne besonderen Erfolg. Die unternommenen Maßnahmen fanden in London keinen freudigen Widerhall und wurden zumeist nach kurzer Zeit wieder unterdrückt. In dieser Periode ist dies allerdings eine Politik von strenger Folgerichtigkeit. Es war nicht wohl denkbar, den Verwaltungsapparat einer autokratisch regierten Kolonie den Regierten selbst in die Hände zu geben, da ja die Macht bei den „secretaries and heads of departments“ liegt. Für das Indien jener Jahre gilt: „Government is a bureaucracy: Impersonal has superseded personal absolutism — the absolutism of a machine that of a man.“ [20]) Und diese Maschine ist eben der Civil Service [21]): noch der Montford-Report [22]) betont diese Auffassung: „It has been in effect much more of a government corporation than of a purely Civil Service in the English sense.“

1889 erfolgte — auf den Bericht der Aitchison-Commission hin [23]) — eine Reorganisation des Civil Service. Es wurde eine Stufung in den Civil Service of India, den Provincial Service und den

---

[18]) 21 & 22 Vict. c. 106.

[19]) So von Lord Lawrence 1869; das indische Gesetz von 1870, die Ausführungsbestimmungen dazu von 1879: Schaffung des Statutory Cicil Service — der Convenanted Civil Service ging in diesem auf; vgl. Home p. 126; Imperial Gazetter IV p. 43; Kale p. 243; Banerjee p. 370.

[20]) B. Houghton, Bureaucratic Government, London 1913, p. 18.

[21]) Vgl. dazu auch Strachey, India p. 75 ff.; Macdonald, Government of India, c. VIII; Banerjee, a. a. O. p. 365 ff.

[22]) Vgl. § 126.

[23]) Vgl. Kale p. 244.

Subordinate Service vorgenommen. Der Indian Civil Service wurde in England gebildet, Provincial Civil und Subordinate Service mit fast ausschließlich indischer Beamtenschaft wurden dafür um einige gehobene Stellungen erweitert. 1893 wiederum faßt das House of Commons den Beschluß, gleichzeitig in Indien und England Aufnahmeprüfungen für den Indian Civil Service abzuhalten. Aber alle möglichen „praktischen" Schwierigkeiten ließen das Projekt scheitern [24]). 1900 sind von 1200 Civilians 100 Inder [25]).

Wiederum wird das Problem während der Jahre 1912/13 an die Öffentlichkeit gebracht, als die Untersuchungen der Public Services Commission (Islington Commission) in Indien vorgenommen werden [26]). Der Bericht wird erst im Jahre 1915 abgeschlossen. Er enthält zwar einige Zugeständnisse, aber die unveränderliche — aus dem Status Indiens als Dependenz zu rechtfertigende — grundsätzliche Entscheidung bleibt die alte: „Im Polizeidienst sowohl wie im indischen Verwaltungsdienst erfordert die britische Verantwortlichkeit für die gute Verwaltung Indiens gebieterisch die Anstellung einer überwiegenden Anzahl von britischen Beamten für die oberen Stellen." [27]) Als der Bericht im Jahre 1917 endlich veröffentlicht wurde, waren seine Ergebnisse durch den Lauf der Ereignisse längst überholt. Es hatte bereits eine Bewegung eingesetzt, die zu einer grundlegenden Umgestaltung des indischen Status führen sollte — jener Umgestaltung, die, wie wir gesehen haben, noch heute nicht abgeschlossen ist. Der Montford-Report bereits betont die überragende Bedeutung einer Indianisierung der Verwaltung im Hinblick auf die Realisierung des Self-Government:

> „If responsible Government is to be established in India, there will be a far greater need than is even dreamt of at present for persons to take part in public affairs in the legislative assemblies and elsewhere; and for this reason the more Indians we can employ the better. Moreover it would lessen the burden of Imperial responsibility if a body of capable Indian administrators could be produced." [28])

---

[24]) Horne, a. a. O. p. 127.

[25]) Horovity, a. a. O. p. 86.

[26]) In diesem Zeitpunkt ist die Zusammensetzung des Verwaltungsdienstes folgendermaßen (1913):

	Europäer	Inder	insgesamt
Ind. Civ. Service . .	1308 (95%)	63 (5%)	1371
Prov. Civ. Service . .	209 (9%)	2223 (91%)	2432

[27]) Vgl. Text bei Horowitz, a. a. O p. 87.

[28]) Montford Rep. p. 251.

So wird mit Nachdruck auf den Zusammenhang zwischen Anwachsen von Selbstregierungsrechten und Indianisierung hingewiesen [29]). Die konkreten Vorschläge des Montford-Reports für die Ausgestaltung des Indian Civil Service [30]) gehen dementsprechend beträchtlich über diejenigen der Public Services Commission hinaus. 33% der oberen Verwaltungsstellen sollen mit Indern besetzt werden; der Prozentsatz soll jährlich um $1^1/_2$% anwachsen — bis zur erneuten Überprüfung im Jahre 1929. Im übrigen sollen neue Eintrittsmöglichkeiten geschaffen werden. Neben dem Londoner Examen wird eine Prüfung in Indien befürwortet: eine solche wurde in der Tat zum erstenmal im Februar 1922 in Allahabad abgehalten [31]). Daneben sollen, wie bisher, in gewissen Fällen [32]) Ernennungen aus dem (niederen) Provincial Service erfolgen [33]).

Eine neue Untersuchungskommission [34]) behandelte 1923 die Verwaltungsfrage. Ihr Ziel war, die widerstreitenden Tendenzen der Indianisierung auf der einen und der Aufrechterhaltung der britischen Machtposition im Verwaltungsdienst auf der anderen Seite zu vereinigen. Sie empfahl die Schaffung einer Public Services Commission [35]) als übergeordneter Kontroll- und Disziplinarbehörde, und im übrigen größtmögliche Delegation der Aufsichtsrechte (über die speziellen Verwaltungszweige, wie Medical, Educational, Agricultural Service) an die Provinzregierungen. Daneben wurde eine beschleunigte Indianisierung der höheren Verwaltungslaufbahn dringend befürwortet [36]).

Die Mehrzahl der Vorschläge wird allmählich verwirklicht. Auf der Grundlage der sect. 38, 1 G.I.A. 19 wurde die Public Services Commission ins Leben gerufen. Die gleiche Vorschrift (in Verbindung mit sect. 97 des Consol. Act) ermächtigt den Secretary of State for India in Council — nicht also den Vizekönig — Vor-

---

[29]) Vgl. auch Muddiman Rep. 1924, 163.

[30]) Ebenda § 317 p. 253.

[31]) Siehe Horne, a. a. O. p. 127 Anm. 4.

[32]) Horne, a. a. O. p. 127/28.

[33]) Zu diesem Punkt wurde in der Legislative Assembly eine Entschließung gegen die Regierung gefaßt, die eine beträchtliche Steigerung dieser Ernennungen befürwortet: Legisl. Ass. 17. 2. 1921 — dazu Government of India Notification No. F 438, 30. März 1922.

[34]) Lee Commission, Kale p. 250 ff.

[35]) Vgl. sect. 96 G.I.A. 19.

[36]) und zwar nach folgendem Plan: Einzustellen wären:

im Indian Civil Service: 50% Inder — innerhalb 15 Jahren
im Indian Police Service: 50% Europäer } unmittelbar
30% Inder }
sowie 20% a. d. Prov. Serv. übernommene Inder.

schriften zu erlassen „für die Prüfung ... solcher britischer Reichsangehöriger, und anderer Personen (bezüglich deren sect. 96 A des Principal Act Besonderes vorsieht [37]), die den Wunsch haben, für den Indian Civil Service zu kandidieren". Diese Bestimmungen bedeuten im einzelnen noch immer eine gewisse Minderberechtigung der indischen Anwärter [38]). Während die in London Geprüften noch weitere ein oder zwei Jahre sich in England aufzuhalten haben, müssen sich die indischen Prüflinge noch für zwei Jahre nach England begeben. Für die einen ist eine weitere Prüfung vorgesehen, für die anderen — die „two-year-probationers" — deren zwei. Trotz aller Reformmaßnahmen ist also auch hier doch eine gewisse Erschwerung der Zulassung von Indern nicht zu verkennen.

Ähnlich wie im Heer (vgl. weiter unten) tritt so ein ausgeprägter Dualismus hervor, der hier durch die Scheidung in den wesentlich indischen Provincial Service und den wesentlich britischen Indian Civil Service [39]) bezeichnet wird. Die übergeordnete staatliche Einheit steht in ihrer britischen Substanz für das koloniale Regierungssystem, für eine Herrschaft auf Unterordnung. Die allmähliche Angleichung der zwei Teile durch das Vordringen des indischen Elements wird zum Symptom der Wandlung des indischen Status im Reich [40]).

---

[37]) Es handelt sich dabei um Angehörige indischer Staaten.

[38]) Vgl. Home Department Notification, No. F 531, 11, Simla, 28. Juni 1922; The Gazette of India, 1. Juli 1922; Home Department, Notification No. F 959, 14. Nov. 1922; The Gazette of India, 18. Nov. 1922, wiedergegeben bei Banerjee p. 367.

[39]) In der übrigen Verwaltung, die hier nicht weiter erörtert werden kann, in Imperial Service und Provincial Service, in der Armee in Offiziere mit königlichem und solche mit vizeköniglichem Patent.

[40]) Die offizielle Anerkennung der Indianisierungsbestrebungen (vgl. oben) beruht auf der richtigen Einsicht in die Charakterverschiedenheit des Verwaltungskörpers in einem (autokratischen) Gemeinwesen von der Art Indiens und dem eines demokratischen Gemeinwesens. Der Übergang von der Autokratie zu einer gewissen Form von Demokratie bedeutet notwendigerweise eine Wendung in der Zusammensetzung der Bürokratie. Dieser Strukturwandel spiegelt das Entstehen einer politisch autonomen Gesellschaft. Der bisherige Zustand wird treffend charakterisiert durch Fisher, The Empire and the Future p. 52, zit. bei Kale p. 241: „The Civil Service of Great Britain is never permitted to forget that it is in a true and literal sense a body of servants whose work is liable at any moment to be brought under the master's eye ... In the Crown Colonies and more particularly in India, the spirit of the administration is widely different. Here the administration is the government, and nothing else particularly matters." Und dazu noch 1922: House of Commons, 2. August; vgl. S. Zimand, Living India, 1928, p. 193 — Lloyd George's bekannte Stahlrahmenrede: „I can see no period when India can

Im engsten Zusammenhang mit diesen Erscheinungen steht die Tatsache [41]), daß gleichzeitig mit der Änderung des Regierungssystems, wie es in gewissem Umfang die Reform von 1919 zumal in den Provinzen gebracht hat, eine gewisse Minderung der Bedeutung des Civil Service überhaupt — als Machtfaktor — eingetreten ist. Die teilweise unmittelbare Unterordnung unter indische Minister, die mittelbar anwachsenden Einflüsse der Volksvertretungen auf die Verwaltung haben die bürokratische Herrschaft unterhöhlt. Ständiger und bewußter Regulator ist heute noch das Ernennungsrecht des Staatssekretärs in London — und den Wirkungen etwaiger Delegationen an den Generalgouverneur wird entgegengesetzt die erneute Betonung der ministeriellen Autorität durch sub-sect. 5 zu sect. 96 B Consol. Act, der durch den G.I.A. (Civil Services) Act 1925 eingefügt wurde. Die Tendenzen, diese Funktion für die indische Regierung und die Provinzialregierungen zu gewinnen, kennzeichnen das Vordringen autonomischer Bestrebungen in dieser Sphäre. Aber die politische „Auseinandersetzung" ist noch nicht beendet.

§ 3.

Militärwesen.

Eine ähnliche Bewegung vollzieht sich innerhalb der militärischen Organisation. Es ist unnötig, weit zurückzugreifen — erst mit der „Partnerschaft" im Reich beginnt das Problem in diesem Sinn aufzutauchen. Nachdem 1893 die Zusammenfassung der indischen Armee erfolgt war [42]), brachte nach den inneren Reformen der Ära Kitchener erst der Krieg mit seinem vollen Kräfteeinsatz die Eigenart des Systems zum Vorschein. Im Vordergrund steht die Frage der Stellung des Oberkommandierenden der Armee — der als Wehrminister ja auch Mitglied der Zentralregierung ist —, vor allem aber die der Aufsicht durch das India Office, das eine gesteigerte Verantwortlichkeit und Autorität über die Militärverwaltung beansprucht [43]). Das Esher-Committee, das sich 1919 mit diesen

---

dispense with the guidance and assistance of this small nucleus of the British Civil Servants ... they are the steel frame of the whole structure."

[41]) auf die Horovitz, a. a. O. p. 87/88, mit Recht besonders hinweist.

[42]) Vgl. hierzu Sapre, a. a. O. p. 387 ff.; vergleichsweise Kordt p. 64 ff.

[43]) The Army in India, zit. bei Banerjee p. 286.

Fragen befaßte, trat nachdrücklich für eine Verminderung der Kontrolle durch das „Home-Government" ein: stärker als bisher sollte die indische Armee unter die Kontrolle der indischen Regierung in Indien kommen.

Davon ist man jedoch noch weit entfernt. Das indische Heer im engeren Sinne ist ein Teil der „Reichsarmee" und untersteht neben der Verwaltung durch das Militärdepartement der Regierung der straffen Oberaufsicht durch das Londoner Ministerium. Gegen diesen Zustand richteten sich eine Reihe von Entschließungen der indischen gesetzgebenden Versammlung [44]): darin wird die indische Armee als Instrument der „nationalen Verteidigung" — im Gegensatz zur Reichsverteidigung — propagiert. Damit berührt sich die gleichzeitig erhobene, bisher ebensowenig verwirklichte, Forderung auf Unterstellung des Heeres unter die Zivilgewalt, mithin auf Abschaffung der Doppelrolle des Oberkommandierenden in Indien [45]). Diese Wünsche werden mit um so mehr Nachdruck geltend gemacht, als die Kosten der Verteidigung ein ungeheurer, ständig wachsender Faktor im indischen Haushalt sind [46]). Das Inchcape-Committee, das finanzielle Sparmaßnahmen durchzuführen versuchte, erkannte hier eine besondere Reformnotwendigkeit [47]): „Die Ausgaben der letzten Jahre mögen unvermeidbar gewesen sein, aber die Frage ist, kann sich Indien weiterhin leisten, die militärischen Ausgaben im gegenwärtigen Maßstab als Versicherung gegen zukünftige Möglichkeiten beizubehalten? Unserer Meinung nach haben die wiederholten ungeheuren Defizite der letzten paar Jahre hinreichend das Gegenteil erwiesen. Solange Frieden herrscht, ist die erste Notwendigkeit für Indien, seinen Haushalt zu balancieren, und das ist nur durch eine substantielle Herabsetzung der militärischen Voranschläge zu erzielen ..." Es wird damit — von einer zum guten Teil aus Engländern zusammengesetzten Kommission — implicite ausgesprochen, daß ein beträchtlicher Prozentsatz der militärischen Ausgaben hinsichtlich der eigentlichen Aufgaben einer indischen Armee ganz überflüssig sind: soweit sie nämlich, vor allem in der Grenzpolitik, weitschauen-

---

[44]) eingebracht durch Sir Shivaswamy Aiyar nach der Veröffentlichung des Esher-Reports.

[45]) Dazu Sapre p. 388, besonders das Finanzielle ebenda p. 391; dort verwiesen auch auf The Army in India and its Evolution, publ. by the Superintendent, Government Printing Press, India 1924.

[46]) Das wird 1926 erst in der Reichskonferenz anerkannt (Cmd. 2768 p. 36).

[47]) Vgl. Sapre p. 392.

den, durchaus nicht rein defensiven, Reichsplänen nutzbar gemacht werden[48]).

Neben dieser Frage besteht indessen noch das wichtige Problem einer Indianisierung der Armee, ohne die trotz aller Selbstverwaltungseinrichtungen ein wesentliches Machtmittel der englischen Regierung unverändert bestehen bleibt. Im übrigen: „Responsible Government is meaningless without the willingness and capacity to bear the burden of national defense.“ [49]) Bei der Indianisierung handelt es sich vor allem um die Indianisierung des Offizierkorps — denn nahezu seit Beginn der britischen Herrschaft in Indien sind die Mannschaften der Regierungstruppen zum guten Teil aus Eingeborenen der kriegerischen Stämme rekrutiert worden[50]).

Gegenwärtig unterscheidet man in der indischen Armee zwei verschiedene Offizierspatente, das königliche und das vizekönigliche. Das zweite ist allein Indern vorbehalten und ist das Merkmal einer durch die Bestimmungen des Indian Army Act klar umschriebenen Minderberechtigung gegenüber den „königlichen“ Offizieren[51]). Der Krieg durchbrach zum erstenmal diesen starren Dualismus, als eine kleine Anzahl besonders verdienter indischer Chargen ehrenhalber (Honorary King's Commissions) zu Offizieren der ersten Klasse befördert wurde. Der normale Weg bleibt jedoch der Weg über Sandhurst, der englischen Militärakademie, wo nun jährlich 10 Kadettenstellen für junge Inder offengehalten werden[52]). Schließlich wurde als militärische Vorbereitungsschule in Indien das Prince of Wales' Royal Military College in Dehra Dun 1922 ins Leben gerufen[53]).

---

[48]) Dazu vgl. die Ausführungen bei Savel Zimand, a. a. O. p. 195, wo etwa die Hälfte der indischen Armee als „Reichsarmee“ bezeichnet wird, die Reichsaufgaben wahrnähme und daher vom Reich unterhalten werden solle.

[49]) Sapre, a. a. O. p. 389.

[50]) Heute z. B. indische Truppen: 14 000 gegenüber 66 0000 brit. Truppen, vgl. Thakore p. 462 (publ. Sept. 1923).

[51]) Vgl. im allgemeinen zu diesem Problem Thakore, a. a. O. p. 453 ff.; bes. auch Ilbert, 1915, p. 288: „Under these circumstances it would appear that any forms of appointment, whether described as commission or otherwise, granted by the Governor-General-in-Council or by the Governor-General, could not confer the status and power of command conferred by commissions under the signature of the King. No express power to grant such commissions is conferred on the Governor-General by the existing form of his warrant of appointment.“

[52]) Vgl. allgemein Government of India Notification, Juli 1918, bei Keith, Documents II p. 152.

[53]) Der Vorschlag eines indischen Sandhurst wurde von der Regierung abgelehnt (Zimand, a. a. O. p. 195), vgl. Horne p. 131. Bei der Diskussion des Esher-Berichts 1921 faßte die indische gesetzgebende Versammlung die Ent-

Im ganzen besteht die „Indische Armee“ aus Teilen des britischen Heeres, die in Indien garnisoniert sind, und dem eigentlichen indischen Heer, das sich aus Einheimischen rekrutiert [54]). Der Kern eines indischen Volksheeres ist in der sog. Territorial Force geschaffen [55]), die ihren Ursprung in den Freiwilligenkorps des Weltkrieges hat: ihr Kräftezentrum sind bezeichnenderweise die Einheiten der verschiedenen Universitäten [56]). Die höchste Aufsicht über die Verteidigung liegt beim „Reichsparlament“: der gesetzgebenden Versammlung ist der unmittelbare Einfluß über die Militärorganisation entzogen durch lückenlose Vorschriften der Verfassung, auf die bereits oben hingewiesen wurde. Sect. 67, 2 des G.I.A. 19 bestimmt, daß keine Maßnahme (also nicht nur Gesetzesvorschläge) „betreffend die Disziplin oder den Bestand (maintenance) irgendeines Teils von S. M. Land-, See- oder Luftstreitkräften ohne vorherige Genehmigung des Generalgouverneurs eingebracht werden kann“. Außerdem kann kein Gesetz von der Versammlung erlassen werden — ohne besondere Ermächtigung des Parlaments —, das ein Parlamentsgesetz aus der Zeit nach 1860 und mit Geltungserstreckung auf Indien berührt. Hierzu gehören vor allem der Army Act, der Air Force Act und ihre Ergänzungen.

Das gleiche Problem wie für das Heer besteht, wenn auch in geringerer Intensität, für die Marine. Ihre historischen Vorläufer sind die Bombay Marine des Jahres 1683 und die spätere Bengal und Bombay Marine; sie wurden 1884 [57]) zu einer Einheit verschmolzen, der Indian Marine. Ohne Bestandteil der Reichskriegsflotte, der Royal Navy, zu sein, waren ihre Schiffe der indischen Regierung unterstellt. Ihre geringe Bedeutung erhellt daraus, daß sie unbewaffnet war und im wesentlichen einen lokalen Dienst versah, der bisher im Truppentransport, der Stellung von Stationsschiffen und der Erhaltung der Werft von Bombay und ähnlicher militärischer Anlagen bestand [58]).

---

schließung, es möchten jährlich mindestens 25% der königlichen Patente indischen Offizieren gewährt werden. Obwohl die Regierung nicht opponierte, sind entsprechende Maßnahmen nicht sofort zu verzeichnen (1921). Erst im Februar 1923 wurde beschlossen, 8 indische Einheiten völlig zu indianisieren: Indian Yearbook p. 266.

[54]) Für die Zahlen und im übrigen vgl. Kale p. 346.

[55]) Dazu Horne p. 132.

[56]) Ihre Stärke beläuft sich auf etwa 11 000. Außer acht gelassen werden hier die sogen. Indian State Forces, die von den indischen Staaten unterhalten werden — früher Imperial Service Troups: 1923 etwa 27 000 Mann —, vgl. Thakore p. 462.

[57]) 47 & 48 Vict. c. 38.

[58]) Vgl. Banerjee, a. a. O. p. 133 Anm. 2.

Für die eigentliche Verteidigung im Kriegsfall waren die in indischen Gewässern stationierten britischen Einheiten vorgesehen. Die Erfahrungen des Krieges erst führten zu grundsätzlichen Reformen. Im Februar 1926 kündigte der Vizekönig dem Council of State die Neuschaffung einer Royal Indian Navy an, die gleichzeitig die Funktionen der alten Marine mit übernehmen sollte [59]. Richtunggebend ist der 1925 abgeschlossene Rawlinson Report [60]. Abgesehen von spezifischen militärischen Aufgaben, die hier nicht interessieren, wird vor allem die Gleichstellung britischer und indischer Offiziere verlangt, die durch Erteilung des königlichen Patents an alle ohne Unterschied bewirkt werden soll.

Der Kommandant ist — wie der Kommandierende der Royal Indian Air Force — dem Oberkommandanten Ostindiens nur in dessen Eigenschaft als Wehrminister, d. h. in administrativer Hinsicht unterstellt. Für den Kriegsfall sieht der Bericht automatische Unterordnung unter das indische Oberkommando, damit unter die Reichskriegsleitung, vor. Damit ist für Indien im Vergleich mit den Dominions keine grundsätzlich abweichende Regelung getroffen: Denn auch für diese gilt das Prinzip, daß im Kriegsfall ihre Einheiten der Reichsleitung unterstellt werden [61].

---

[59]) Vgl. auch Imperial Conference 1926, Cmd. 2768 p. 36, Cmd. 2769 p. 9; der Maharaja von Burdwan — Cmd. 2769 p. 29 — verfehlt nicht darauf hinzuweisen, daß man sich grundsätzlich weiter auf die Reichsflotte verläßt.

[60]) Indian Year Book 1927 p. 274.

[61]) vgl. Keith, 1928, p. 1174/75, auch p. 1205/06.

Kapitel V.

Indiens völkerrechtliche Stellung.

„... The Cabinet would certainly take fright at any language or each of ours pointing in the Curzonian direction by seeming to set up ... the Government of India as a act of Great Power on its own account.“ (Lord Morley, Recollect. II p. 164).

§ 1.

Geschichtliche Bemerkungen.

Mit der Gründung der Ostindischen Kompanie hatten kommerzielle und — wenn auch in zweiter Linie — politische Expansionsbestrebungen ihre Organisationsform gefunden. Die notwendige Folgerscheinung war die Berührung der neuen Körperschaft mit der staatlich organisierten Außenwelt. Sehr bald wird ihr das ius belli ac pacis ausdrücklich gewährt. So heißt es in der Charter von 1661 [1]), die Kompanie möge Kriegsschiffe unterhalten, Offiziere ernennen usw., „continue or make peace or war with any people that are not Christians“. Ähnlich drückt sich das Gesetz von 1683 aus, es sei ihr verstattet „to declare and make peace and war with any of the heathen nations being natives of the parts of Asia and America mentioned ...“ [2]). Die Beispiele ließen sich leicht vermehren, ohne indes das rechtliche Bild zu verändern. Aus Form und Inhalt der Charters ergibt sich deutlich ihr delegativer Charakter: der öffentlich-rechtlichen Korporation werden vom englischen Staat Kompetenzen übertragen, kraft deren sie — für den englischen Staat — beschränkte völkerrechtliche Handlungsfähigkeit gewinnt. Indessen kann nicht die Rede davon sein, daß in der Kompanie ein selbständiges neues Völkerrechtssubjekt entstanden ist [3]). Sieht man völlig von den besonderen hier erwähnten Be-

[1]) vgl. Ilbert, 1922 p. 17.

[2]) vgl. oben und Ilbert, a. a. O. p. 19/20.

[3]) Vgl. Gemma, a. a. O. p. 54; Strupp, Eléments p. 23. — And. Ans. Lawrence, a. a. O. p. 76; Fiore, zit. bei Strupp, a. a. O.

stimmungen der Charters ab, so ist es ebensowenig möglich, zu einem abweichenden Ergebnis zu gelangen. Es fehlt im Falle Indiens zwar nicht an der Voraussetzung des Entstehens einer Völkerrechtspersönlichkeit — wir sind der Ansicht, daß auch nichtstaatliche Subjekte dazu qualifiziert sind [4]) —, aber es ist die Art der Delegation, die die Bildung einer selbständigen Rechtspersönlichkeit des Völkerrechts verhindert hat. Wohl ist die Kompanie rasch aus dem Rahmen einer handeltreibenden Gesellschaft herausgewachsen, indem sie auf Grund der delegierten Hoheitsrechte eine eigenartige politische Organisation entwickelte, die immer mehr „staatsähnliche" Züge aufwies: die widerrufliche Delegation dieser Rechte jedoch, die in den Charters ja nur „bis auf weiteres" später unter ganz bestimmten Vorbehalten, verliehen waren, gibt autoritativ zu erkennen, daß die Kompanie stets als ein integrierender Bestandteil der englischen Staatsordnung aufzufassen ist [5]), eine besondere völkerrechtliche Persönlichkeit also nicht zur Entstehung kommen konnte.

Mit der unmittelbaren Übernahme der Verwaltung Indiens durch die britische Krone im Jahre 1858 entfallen die völkerrechtlichen Besonderheiten, der koloniale Status bedeutet die Resorption der vorhandenen völkerrechtlichen Kompetenzen durch das „Mutterland".

Erst gegen Ende des Jahrhunderts tritt Indien wieder in den völkerrechtlichen Verkehr ein; so zeigt etwa die Konvention von Washington vom 15. Juni 1893 „relative à l'Union postale universelle" Britisch-Indien als Signatar [6]). Auch auf der Berner Postkonferenz 1906 [7]) erscheint unter den britischen Vertretern neben Signataren für die Dominions ein Delegierter, der „pour l'Inde Britannique" unterzeichnet. Es handelt sich jedoch in all diesen Fällen (ausnahmslos technischen Abmachungen [8])) keineswegs um Anzeichen völkerrechtlicher Persönlichkeit. Die betreffenden Delegierten sind lediglich Vertreter des Vereinigten Königreichs, die

---

[4]) Mit Knubben, Die Subjekte des Völkerrechts, Stuttg. 1928, S. 527, im Gegensatz zu Oppenheim, International Law I p 1 ff.; Hatschek, Völkerrecht S. 20 im Einklang mit Strupp, Grundzüge 1 ff.; derselbe, Eléments p. 1 ff.; Gemma, Appunti p. 43 ff. und den übrigen bei Knubben, a. a. O. Zitierten.

[5]) Vgl. im Ergebnis Knubben, a. a. O. p. 502; dazu Encycl. of the Laws of India II, 1906, p. 405. Unrichtige Fragestellung bei Dungern p. 38 ff.

[6]) Vgl. Rolin, a. a. O. p. 208/09.

[7]) Martens, Recueil, Gruppe VIII Bd. I p. 388.

[8]) Ganz das gleiche gilt übrigens u. E. in dieser Periode noch für die Dominions, vgl. zur Sache Rolin, a. a. O. auch die bei Keith II, 859 f. erwähnten Verträge.

die einzelnen Dependenzen bei Gelegenheit einer völkerrechtlichen Funktion politisch repräsentieren. Wenn Rolin[9]) bemerkt, die gesonderte Vertretung weise lediglich auf die innere Struktur der beteiligten Mächte hin, so läßt sich staatsrechtlich Relevantes daraus allerdings höchstens für die Dominions entnehmen, bei denen in der Folgezeit verfassungsrechtlicher und völkerrechtlicher Status in der konventionalen Entwicklung parallel fortschreiten[10]). Die Entwicklung der Dominions in der Folgezeit berührt Indien begreiflicherweise ebensowenig auf völkerrechtlichem wie auf staatsrechtlichem Gebiet[11]). Es bedurfte der Erschütterungen des Weltkriegs, um hier einen Wandel zu schaffen. Erst in den Jahren 1917/18 wird, mit der Einbeziehung Britisch-Indiens in die verfassungsrechtliche Entwicklung des Reiches der Grund zu Indiens Eintritt in die Völkerrechtsgemeinschaft gelegt. Das britische Kriegskabinett von 1917/18 verwandelte sich bei Abschluß des Waffenstillstandes in die britische Reichsdelegation zur Friedenskonferenz. So war Indien durch zwei Delegierte vertreten, neben den Vertretungen des „Britischen Reiches", Kanadas, Australiens, Südafrikas und dem einen Vertreter Neuseelands. Gleich den Dominions hatten sie die gleichen Anwesenheits- und Diskussionsrechte wie die „kleineren Mächte", mit der einen Ausnahme, daß bei förmlichen Abstimmungen die Reichsdelegation allein abstimmungsberechtigt sein sollte[12]).

Bei der Unterzeichnung des Versailler Vertrags, bei der der neue Status der Dominions zum Ausdruck gebracht werden sollte, erscheint das Britische Reich unter den Hauptalliierten, während die Dominions und Indien selbständig signieren[13]), d. h. die Par-

[9]) a. a. O. 209.

[10]) Ansätze einer besonderen Völkerrechtspersönlichkeit der Dominions zeigen sich u. E. kaum vor 1907 (anderer Ansicht offenbar Hatschek, Völkerrecht 42), wie man aus der Anerkennung ihrer Beitrittsrechte zu Handelsverträgen entnehmen möchte, während in politischen Verträgen günstigenfalls eine Beratung zugestanden wird. Vgl. Reichskonferenz 1907, Cmd. 3523 p. 4142, 467, 483/84. Überzeugend M. M. Lewis, Brit. Yearbook of Internat. Law 1922/23 p. 27/28, der vom völkerrechtlichen Standpunkt aus das Reich bis 1914 als Einheitsstaat bezeichnet — und in der Kompetenz der Dominions, Handelsverträge abzuschließen, lediglich eine verfassungsrechtliche Dezentralisierung erblickt.

[11]) Über die Vorgänge bei der Ernennung indischer Repräsentanten wie überhaupt die gesamte Vorgeschichte der indischen Völkerrechtssubjektivität liegt anscheinend nicht das geringste Material vor.

[12]) Nach Keith, a. a. O. p. 880, eine rein formale Beschränkung ohne praktische Bedeutung.

[13]) Der gleiche Modus bei einer Reihe von Verträgen des Jahres 1919 (Keith p. 881); vgl. auch Kempe, a. a. O. p. 74 f.

teienbeschreibung erwähnt ausschließlich das Britische Reich, während unter den Signataren sowohl das Britische Reich erscheint als auch, ein wenig eingerückt darunter — nicht in alphabetischer Reihenfolge — die Dominions und Indien. Daraus ergibt sich, daß hier weder die Dominions noch Indien als selbständige völkerrechtliche Vertragsparteien auftreten, sondern lediglich als Mitglieder des Reiches, gleichsam „zur gesamten Hand", verpflichtet werden [14]).

In Koordination mit den Dominions erfolgt schließlich die Errichtung des ersten Protokolls über die Niederlegung der Ratifikationsurkunden zum Versailler Vertrag am 10. Januar 1920: Mit dem Inkrafttreten [15]) des Völkerbundsvertrags für die Signatarmächte des Versailler Vertrags wird Indien „geborenes" Völkerbundsmitglied. Wenn auch diese Stellung „politischer Logik kaum zugänglich" ist [16]) — da ja grundsätzlich von den Mitgliedern des Völkerbundes [17]) zumindest „volle Selbstverwaltung" gefordert wird —, ist damit Indiens Eintritt in diese Völkerrechtsgemeinschaft und in ihrem Rahmen die Anerkennung seiner Handlungsfähigkeit zum Ausdruck gebracht [18]). Die Eigenart seiner Position sei im folgenden einer besonderen Untersuchung unterzogen.

§ 2.

Das Völkerrechtssubjekt „Indien".

Eine wesentliche Vorfrage ergibt sich aus der Tatsache, daß in der indischen Delegation zum Völkerbund — entsprechend dem Vorgang auf den Reichskonferenzen — regelmäßig einer der indischen Fürsten als „Vertreter" der indischen Staaten fungiert [19]).

---

[14]) Damit gebe ich die bisher von mir vertretene Ansicht auf — vgl. meine „Völkerrechtl. Stellung Britisch-Indiens", Köbner-Festschrift a. a. O. p. 256 —. Als entscheidend betrachte ich die Form der Parteienbeschreibung, auf die mich Ernst H. Feilchenfeld (Harvard University) aufmerksam macht. Mit Recht weist F. auch (in persönl. Mitteilungen) auf die praktischen Folgen dieser Auffassung hin: im Augenblick, in dem Indien oder ein Dominion volle, selbständige Völkerrechtspersönlichkeit erlangt, kommen für die ihnen aus dem Versailler Vertrag erwachsenden Rechte und Verpflichtungen die Regeln über Staatensukzession zur Anwendung.

[15]) Vgl. Schücking-Wehberg S. 194.

[16]) Zimmern, Tird British Empire p. 15.

[17]) Satzung I, 2.

[18]) Vgl. dazu die Ausführungen von Kunz, a. a. O. S. 793, 807, 808.

[19]) Vgl. 1921: neben Sir William Meyer, indischem High Commissioner in London, und Sir Syed Ali Iman der Jam Saheb von Nawanagar (Ranjitsinhj)).

Diese Tatsache erhält besondere Bedeutung durch die Abfassung des für den völkerrechtlichen Verkehr maßgeblichen Vertragsformulars der Reichskonferenz von 1926 [20]). Dort erscheint als Signatar „Indien“, nicht „Britisch-Indien“, wie die staatsrechtlich korrekte Bezeichnung des unmittelbar britischer Herrschaft unterworfenen Gebiets lautet [21]). Unter diesem Namen tritt denn auch Indien als Vertragsgegner in einer Reihe von internationalen Abmachungen auf [22]). Was ist danach die Struktur des Völkerrechtssubjekts „Indien“?

Zur Beantwortung wird es zunächst nötig sein, wenigstens im Umriß die staats- und völkerrechtliche Stellung der indischen Staaten zu bezeichnen. Sie läßt sich so charakterisieren: die indischen Staaten sind staatsrechtlich kein Bestandteil des britischen Reichsteils Indien [23]), völkerrechtlich aber sind sie ihm zuzurechnen [24]). Die Rechtsbeziehungen dieser Staaten zur britischen Krone sind nun zweifellos überwiegend staatsrecht-

---

[20]) Cmd. 2768 p. 29.

[21]) Vgl. Interpretation Act 1889, Imperial Gazetteer IV p. 59. — Dies ist hier erheblich wichtiger als in der entsprechenden Terminologie der Reichskonferenz —, die im übrigen nicht einheitlich ist: bei der Erledigung technischer Fragen, bei denen die Notwendigkeit einer Abgrenzung der Kompetenzen auf der Hand liegt, heißt es „Britisch-Indien“, vgl. etwa Cmd. 2769 p. 333, 359, da für die völkerrechtliche Zurechnung staatsrechtliche Interna notwendigerweise unerheblich bleiben müssen.

[22]) So etwa Recueil des Traités (Soc. d. Nat.), 1926, LVIII p. 284; ebenda 1926, LVI p. 415; ebenda 1924, XXV p. 183 (Reichsvertrag, an dem Indien teilhat).

[23]) Vgl. den Wortlaut des Interpretation Acts: „The expression British India shall mean all territories and places within Her Majesty's dominions which are for the time being governed by Her Majesty through the Governor-General of India, or through any Governor or any officer subordinate to the Governor-General of India. The expression India shall mean British India, together with any territories of any Native Prince or Chief under the suzerainty of Her Majesty, exercised through the Governor-General of India or through any ...“ Dazu Imperial Gazetter IV p. 60, 84.

[24]) Vgl. etwa Ilbert, 1915, p. 426f.: In dealing with the various positions thus arising, it is important to remember that different considerations will apply according as the position is approached from the point of view of international law, or from the point of view of municipal law. Where the external sovereignty of any state is exercised or controlled by the British government, a third state will almost certainly claim to regard, and will, from an international point of view be entitled to regard, the territory of the first state as being for many purposes practically British ... The view taken by municipal law is widely different. For the purposes of that law a territory must be either British or foreign that is to say not British, and a sharp line must be drawn between the two ... To allow the existence of a penumbra between British and non-British Territory would cause endless confusion.“

licher Natur[25]). Seit der Zeit der allmählichen Eroberung der Halbinsel, die Hand in Hand ging mit dem Abschluß eines Netzes von Verträgen mit den Staaten und Unterstaaten des ehemaligen Moghulreiches, sind die einzelnen Rechtsverhältnisse, selbst soweit völkerrechtliche Formen gewahrt wurden, wesentlich von staatsrechtlichen Normen beherrscht, obwohl andererseits (wie etwa im Rechte der Staatsangehörigkeit) völkerrechtliche Vorstellungen materiell gestaltend fortwirken. Ob man die Staaten nun als „staatsrechtliche Protektorate" bezeichnet[26]) oder als eine Form der Suzeränität, entscheidend bleibt die Erkenntnis, daß der staatsrechtliche Charakter dieser „Staatenverbindung" überwiegt[27]).

Die diesen Rechtsbeziehungen entspringenden Aufsichts- und Interventionsrechte der Krone werden ausgeübt von dem indischen Generalgouverneur, wenn auch „inkonsequenterweise" nicht in seiner Eigenschaft als Vizekönig. (Als Haupt der Regierung von Britisch-Indien vollzieht sich in ihm gleichsam eine „Realunion" zwischen Britisch-Indien und dem rechtlich unorganisierten Komplex der indischen Staaten.) Und doch besteht ein wie auch immer gearteter verfassungsrechtlicher Zusammenhang zwischen Britisch-Indien und den Staaten bisher nicht: auch die Schaffung der Fürstenkammer bedeutet noch keine Einordnung in das politische System Britisch-Indiens. Die Folgen dieses verfassungsrechtlichen Status im Völkerrecht sind besonderer Art.

Es kann nach Lage der Dinge nicht bezweifelt werden, daß die indischen Staaten keine gesonderte Völkerrechts-

---

[25]) Autoritativ: Notification in der Gazette of India, August 21, 1891: „... the principles of international law hawe no bearing upon the relations between itself (sc. der indischen Regierung) and the Native States under the suzerainty of the Queen-Emperess." — Vgl. auch sachlich den Brief des Vizekönigs und Generalgouverneurs Lord Reading an den Nizam von Heiderabad — in der Berar-Angelegenheit — vom 27. März 1926. Außerdem den Wortlaut des indischen Auslieferungsgesetzes: „... Where an extradition offence has been committed ... by a person not being a European British Subject in the territories of any State not being a Foreign State ..." (Muddiman Extradition Law 1914 p. 33, 66: Es handelt sich um eine Bezugnahme auf die indischen Staaten).

[26]) wie es Hatschek tut, vgl. sein Britisches und Römisches Weltreich S. 278; derselbe Völkerrecht, 1923, S. 30.

[27]) Charakteristisch vor allem Lee-Warner p. 390 ff.; Tupper p. 6, die aus der richtigen Einsicht, daß sich die Rechtsbeziehungen nicht in einer einheitlichen Kategorie einordnen lassen, zu dem Ausweg einer besonderen Zwischenstufe greifn möchten. Vgl. im übrigen auch W. Lee-Warner, Law Quarterly Review, XXVII p. 88 f.; Westlake, Law Quart. Rev. XXVI p. 315 ff., Cmd. 3302 p. 25.

persönlichkeit haben [28]). Es ist oben von den Beziehungen der „Krone“ zu den Staaten gesprochen worden. Obwohl nun nicht zu bestreiten ist, daß in dieser Sphäre merkwürdigerweise auch personenrechtliche (feudale) Rechtsvorstellungen noch durchaus lebendig sind [29]), ist hier der Repräsentant des englischen Staats gemeint. Die Vereinbarungen mit den indischen Herrschern als Vertretern ihrer absolutistisch regierten Gemeinwesen berechtigten und verpflichteten den englischen Staat, nicht aber die abschließende indische Regierung als solche [30]). In diesem Sinne ist

---

[28]) Hatschek (Britisches und Römisches Weltreich S. 278) spricht von einer völkerrechtlichen „Vormundschaft“ über die „Rajahstaaten“; deutlich ders. Völkerrecht S. 30, 46, wo der Unterschied des staatsrechtlichen Protektorats (das er für die indischen Staaten annimmt) vom völkerrechtlichen in dem Mangel der Völkerrechtssubjektivität gefunden wird. — Vgl. im übrigen auch Lee-Warner, a. a. O. p. 279; vgl. Westlake, Collected Papers p. 211 ff., 620; ders., International Law I p. 41 ff.; besonders prägnant Oppenheim, a. a. O. I S. 162: „The fact that the relations between the suzerain and vassal always depends upon the special case, excludes the possibility of laying a general rule as regards the position of vassal states within the family of nations. It is certain that a vassal state as such need not have any position whatever within the family of nations. In every case, in which a vassal state has absolutely no relation whatever with other states, since the suzerain absorbs these relations entirely, such a vassal remains nevertheless a half sovereign state on account of its internal independance, but is has no position whatever within the family of nations and consequently it is for no purpose whatever a subject of international law. This is the position of the Indian vassal states of Great Britain which have no international relations whatever between themselves or with foreign states.“ Dazu vgl. das Gesetz von 1876, 39 & 40 Vic. Cap. XLVI: „The Sovereign Princes and States in India in alliance with Her Majesty have no connections, engagements or communications with foreign powers.“ („alliance“ und „sovereign“ sind in diesem Zusammenhang nicht in der technischen Bedeutung der modernen völkerrechtlichen Terminologie zu verstehen.) Ferner W. E. Hall, International Law, p. 27 Anm.: „Protected states such as those included in the Indian Empire of Great Britain are not subjects of international law. The Indian Native States are theoretically in a possession of internal sovereignty, and their relations to the British Empire are in all cases more or less defined by treaty: but in matters not provided for by treaty a „residuary jurisdiction“ on the part of the Imperial Government is considered to exist, and the treaties themselves are subject to the reservation that they may be disregarded, when the supreme interest of the Empire are involved ...“: eine auslegerisch extreme Meinung, der, außer dem hier wesentlichen Punkt, nicht beigepflichtet werden kann. — Anderer Ansicht Strupp, Theorie und Praxis S. 13. Zur hier vertretenen Meinung vgl. ferner Mukherji, a. a. O. p. 184 ff.; Statham v. Statham (Text bei M. O. Hudson, Cases a. other Materials on International Law, St. Paul, 1929.

[29]) Vgl. insbesondere Tupper, a. a. O. p. 239 — auch Lyall, Asiatic Studies.

[30]) Es wurde oben bereits auf die völkerrechtliche Stellung der Kompanie hingewiesen, unter deren Herrschaft ein großer Teil der Verträge zum

dem Ergebnis des Gutachtens von Sir Leslie Scott[31]) ebenso wie dem Bericht des Indian States Committee durchaus zuzustimmen[32]). Damit ergibt sich die eigenartige rechtliche Konstellation, daß staatsrechtlich unmittelbar Großbritannien — nicht etwa das Britische Reich[33]) — den indischen Staaten übergeordnet ist, völkerrechtlich jedoch Britisch-Indien sie „vertritt“.

Diese Auffassung kann nun hier zwar nicht in ihrem rechtsgeschichtlichen und staatsrechtlichen Unterbau im einzelnen erörtert werden. Es sei lediglich an Hand einiger völkerrechtlicher Tatsachen die völkerrechtliche Einheit Indiens dargetan.

Wie als Völkerbundsmitglied erscheint „Indien“ auch sonst im völkerrechtlichen Verkehr als Einheit (vgl. die oben auf S. 153 Anm. 22 zitierten Verträge). Naturgemäß erwuchsen der indischen Regierung so gewisse Schwierigkeiten bei der Vertragserfüllung mancher internationaler Abkommen. Der Staatssekretär für Indien wandte sich deshalb in einem Schreiben — anläßlich der Ratifizierung von Arbeitsabkommen im Jahre 1925[34]) — an den Generalsekretär des Völkerbundes, worin — für den konkreten Fall zwar — gewisse Vorbehalte bezüglich der indischen Staaten gemacht werden, die allgemein dies bedeuten: da der britisch-indischen Legislative die gesetzgeberische Kompetenz zur „Transformierung“ völkerrechtlicher Verpflichtungen in staatliches Recht der indischen Staaten fehlt, möchte die britisch-indische Regierung — aus praktischen Erwägungen[35]) — nur Britisch-Indien völkerrechtlich binden. Stillschweigende Prämisse ist also, daß g r u n d s ä t z l i c h völkerrechtliche Abmachungen, die durch die britisch-indischen Organe ratifiziert sind, Britisch-Indien wie die indischen Staaten völkerrechtlich uno actu verpflichten. Die Mitteilung an den Generalsekretär des Völkerbundes geschah unter der Voraussetzung des Völkerrechtssubjekts „Indien“, das f ü r s i c h ratifiziert, dabei aber unter Bezugnahme auf seine staatsrechtliche Struktur gewisse Einschränkungen macht (vgl. die Gegenüberstellung „ratified by India“ in Abs. 3, 4 und „British India only“ in Abs. 5 des Schreibens). Stutzig könnte das Angebot „guter Dienste“

Abschluß gelangte. Auch bei der Annahme einer Rechtsnachfolge des britischen Staates in diesem Falle muß man zum gleichen Ergebnis kommen, vgl. die Proklamation der Königin 1858; ebenso wie die zahlreichen Kundgebungen ihrer Nachfolger. Vgl. Cmd. 3302 p. 73/74.

[31]) Cmd. 3302 p. 59 ff.

[32]) Cmd. 3302 p. 23.

[33]) And. Ans. offenbar Panikkar p. 147.

[34]) Vgl. Anh. S. 208.

[35]) Ebenda Abs. 2.

gegenüber den Regierungen der Staaten zur Durchführung der vertraglichen Verpflichtungen machen: hier handelt es sich jedoch um nichts weiter als einen typischen Fall der Anwendung völkerrechtlicher Begriffe aus Gründen der Courtoisie und „natürlicher Gerechtigkeit": sonst würde diese Wendung einen Hinweis auf die Vertretung handlungsunfähiger Völkerrechtssubjekte enthalten, der sich mit der bekannten Auffassung der englischen Regierung in dieser Frage nicht vertrüge.

Nähme man — hypothetisch — die Völkerrechtssubjektivität der Staaten, also das Bestehen eines echten Protektorats an, so müßte nach den bisherigen Darlegungen eine Delegierung der völkerrechtlichen Vertretungsmacht durch den englischen Protektorstaat an Britisch-Indien stattgefunden haben. Dieser Nachweis dürfte indessen kaum zu führen sein. Es ist nicht zu sehen, inwiefern solche Vertretungsrechte einer dritten Macht — und nichts anderes ist Britisch-Indien in diesem Fall — übertragen werden können, wenn man das individuelle „Schutz- und Vertrauensverhältnis" in Betracht zieht, das zwischen Protektor und Unterstaat als Voraussetzung rechtlicher Bindung besteht. Die individuelle Vertragsbindung [36]) läßt die Vermutung einer Delegation des Vertretungsrechts ohne besondere Ermächtigung der Betroffenen nicht zu. Daß aber eine solche Einwilligung stillschweigend erfolgt sein sollte, widerspricht durchaus der Haltung der Mehrzahl der Fürsten gegenüber der britisch-indischen Regierung, gegen deren Kompetenzerweiterung sie ja gerade ankämpfen [37]).

Es handelt sich also offenbar nicht um eine völkerrechtliche Vertretung der indischen Staaten durch die britisch-indische Regierung: die völkerrechtliche Einigung Indiens ist seiner staatsrechtlichen vorausgeeilt. Das wird begreiflich, erkennt man das Verhältnis zwischen Großbritannien und den Staaten als ein staatsrechtliches; dann ist die Wahrnehmung völkerrechtlicher wie staatsrechtlicher Kompetenzen, die auf diesem Verhältnis beruhen, der souveränen Entscheidung des Oberstaats unterworfen.

---

[36]) die in Zusammenhang mit den Staaten neuerdings dogmatisch mit Recht bei der Erörterung ihrer Stellung zur Krone so stark in den Vordergrund gerückt wurde (Cmd. 3302 p. 23).

[37]) Ebenso wie die Notifizierung eines jeden Protektoratsvertrags und seine Anerkennung durch die nichtbeteiligten Mächte gefordert wird — vgl. Heilborn S. 83 —, so möchte man meinen, dies sei in gleicher Weise geboten bei einer Delegierung dieser Art, die ja von erheblicher völkerrechtlicher Tragweite ist. Es ist aber u. W. ein solcher Schritt der britischen Regierung seit Eintritt Indiens in die Völkerrechtsgemeinschaft nicht erfolgt.

Noch ein weiteres mag hervorgehoben sein. Strupp[38]), der die „indischen Vasallenstaaten" als Protektorate bezeichnet, betont andererseits, daß es sich beim Protektorat um ein rein völkerrechtliches Verhältnis handelt, das ein b i s h e r u n a b h ä n g i g e s Mitglied der Völkerrechtsgemeinschaft mit einem anderen eingeht. Gerade diese trifft aber im Falle der indischen Staaten nicht zu[39]): soweit sie in ihrer heutigen Form vor Errichtung der englischen Herrschaft überhaupt bestanden, waren sie mit wenigen Ausnahmen sämtlich, mittelbar oder unmittelbar, dem Moghul-Reich, den Fürstentümern der Sikhs oder Mahratten unterworfen.

Es kann also nicht die Rede davon sein, daß sie einen uneingeschränkten völkerrechtlichen Status hatten. Überdies müßte noch der Nachweis erbracht werden, daß diese Staaten vor der britischen Epoche in der Tat Mitglieder einer Völkerrechtsgemeinschaft — oder d e r Völkerrechtsgemeinschaft — gewesen sind. Strupp bemerkt weiterhin[40]), daß der geschützte Staat „im übrigen seine Vôlkerrechtssubjektivität so lange bewahrt, als er überhaupt noch Staat ist". Obwohl die indischen Staaten ganz allgemein als „Staaten" bezeichnet werden, ist es zumindesten für eine beträchtliche Gruppe unter ihnen höchst zweifelhaft, ob ihnen Staatsqualität zuerkannt werden kann[41]). Das kann hier dahingestellt bleiben. Die Lösung dieser Frage würde eingehende besondere Auseinandersetzungen erfordern, auf die hier nicht eingegangen werden soll. Schon die bisherigen Ausführungen machen es aber ersichtlich, daß den „indischen Staaten" eine besondere Völkerrechtssubjektivität nicht zuerkannt werden kann, daß also an die Stelle des

---

[38]) Grundzüge, 1928, S. 34.

[39]) Wie neuerdings wieder richtig gegenüber dem Gutachten von Sir Leslie Scott und Gen. vom Indian States Committee hervorgehoben wird (Cmd. 3302 p. 23/24).

[40]) a. a. O. S. 31.

[41]) Die Zweideutigkeit des Staatsbegriffs tritt hier klar hervor — nach dem oben Gesagten scheidet die Möglichkeit von Staaten im völkerrechtlichen Sinne hier offenbar aus. — Vgl. auch Albert, 1915, p. 426: „. . . it will be seen that the powers exercised by the British Government, or by the government of India as its representatives in territories where lower types of government or civilization prevailed, may vary both in nature and extent between very wide limits. In some places there ist merely the exercise of a personal jurisdiction over British subjects, or certain other limited classes of persons. In others the functions of external sovereignity are exercised or controlled. In others, again a much larger share of the functions of sovereignity, both external and internal, have been taken over, and this share may be so large as to leave the previous ruler of the territory if such there be, nothing more than a bare, nominal or dormant sovereignty."

Reichsteils Britisch-Indien für die völkerrechtliche Zurechnung unscheidbar „Indien“ getreten ist. Ganz abgesehen von der Form ihrer Ernennung erscheinen die indischen Fürsten also, die jeweils Mitglieder der indischen Delegation zum Völkerbund sind, nicht als völkerrechtliche Vertreter im Rechtssinn, sondern lediglich als politische Repräsentanten ihrer Staaten[42]): Angehörige einer indischen Delegation.

§ 3.

Der Abschluß von Verträgen.

Während die Reichsstellung Indiens — wie oben gezeigt wurde — durch die Beschlüsse der Reichskonferenzen seit dem Kriege substantiell nicht fortentwickelt worden ist, wurde Indien seit seinem Eintritt in den Völkerbund, der gleichbedeutend war mit seiner formalen Gleichstellung mit den Dominions in dieser Sphäre, in die völkerrechtlich relevanten Vereinbarungen mit einbezogen. Es kann sich hier nun nicht darum handeln, diese Entwicklung im einzelnen darzustellen[43]), vielmehr soll nur der Versuch gemacht werden, die Auswirkung der eigenartigen verfassungsrechtlichen Stellung Indiens auf seinen völkerrechtlichen Status aufzuzeigen.

Sowohl die Beschlüsse der Reichskonferenz von 1923[44]) wie der von 1926[45]) sind auf die Stellung Indiens anwendbar[46]). Die Unterscheidung „eigentlicher“, d. h. politischer Verträge von solchen überwiegend administrativen oder technischen Charakters wurde 1923 zur Grundlage für die Art des Vertragsabschlusses und der Ratifikation gemacht. Nur für die „eigentlichen“ Verträge

---

[42]) So im Ergebnis offenbar auch Panikkar, Indian States p. 147: „The admission of princes to the League of Nations has been not on the basis of their being rulers of Indian States, about whom international law knows nothing (im Original nicht gesperrt), but of their being members of the Indian Delegation.“

[43]) Das ist für die Dominions und damit formal auch für Indien bereits in einer Reihe von Arbeiten geschehen — in deutscher Sprache die Schriften von Heck, Kordt, Mückenberger und die unveröffentlichte von Kempe —, in englischer Sprache vor allem das grundlegende Werk von Keith, Responsible Government in the Dominions, 1928, 2 Bde., u. neuerdins Ph. N. Baker (vgl. weiter unten Anm. 55 a).

[44]) Cmd. 1987 p. 10 ff.

[45]) Cmd. 2768 p. 20 ff.

[46]) Dieser Ansicht auch offenbar (bezüglich der Beschlüsse von 1923) Seton, a. a. O. p. 88.

wird Vollmachterteilung durch die Krone vorgeschrieben, während die „agreements" durch Vertreter der betreffenden Regierung verhandelt und abgeschlossen werden, wobei es dieser obliegt, andere — nach ihrem Ermessen — interessierte Dominialregierungen von ihrem Vorgehen zu benachrichtigen. Diese Art von Abkommen ist also für Indien im Namen des Vizekönigs und Generalgouverneurs als dem Haupte der britisch-indischen Regierung zu schließen [47]): daß er bei der Negotiierung und evtl. bei der Ratifizierung Anweisungen des Staatssekretärs für Indien empfängt, ist völkerrechtlich irrelevant. In diesem Bereich ist die völkerrechtliche Handlungsfähigkeit Indiens nach außen nicht stärker eingeschränkt als die der Dominions. Bei der Unterzeichnung der Verträge wird darauf abgestellt, ob nur dem betreffenden Reichsteil Verpflichtungen auferlegt werden oder auch nur Rückwirkungen irgendwelcher Art für ein anderes Bundesmitglied zu erwarten sind. Die Ratifizierung kann ebenfalls nur vorgenommen werden, wenn sämtliche beteiligte Regierungen ihr Einverständnis vorher zum Ausdruck gebracht haben. Die Ratifizierung von Verträgen, die einem Reichsteil Verpflichtungen auferlegen, geschieht auf Veranlassung von dessen Regierung. Die Ratifizierung von Verträgen, die mehr als einem Reichsteil Verpflichtungen schaffen, geschieht nach Beratungen mit den Regierungen der betroffenen Reichsteile. Jede Regierung hat zu entscheiden, ob sie parlamentarische Genehmigung oder Gesetzgebung vor Abgabe ihrer Erklärung für erforderlich hält [48]). Diese Bestimmung ist gerade in Hinblick auf die Stellung der indischen Regierung ungemein bezeichnend, denn während in Großbritannien und den Dominion — wo übrigens die parlamentarische Befragung durchaus nicht von jeher feststehende Doktrin ist [49]) — die allgemeine parlamentarische Verantwortlichkeit der Regierungen besteht, ist die indische Regierung ja rechtlich von der Legislative unabhängig. So ist dafür Sorge getragen, daß die Reichs-

[47]) Ein Beispiel dieser Art, die indisch-französische Abmachung (Soc. d. Nat. Rec. Traités XXV, 1924 p. 382 ff.): „Convention entre la France et l'Inde concernant la loge française de Balasore ... conclue ... entre M. Donald Weston, Commissioner d'Orissa, représentant le Gouvernment de l'Inde, M.D.W. ayant reçu des pouvoirs spéciaux à cet effet de Son Excellence le Vice-Roi et Gouverneur général de l'Inde d'une part et C.C. ... agissant au nom du Gouvernement français, d'autrepart: ..."

[48]) Vgl. Cmd. 1987 p. 15.

[49]) Es besteht für Großbritannien noch heute keine rechtliche Einschränkung der Vertragsgewalt der Krone. Vgl. Keith 1928, II p. 842, aber p. 923 ebenda.

konvention nicht der verfassungsrechtlichen Regel in Indien zuwiderläuft. Freilich ist auf diese Weise keineswegs ausgeschlossen, daß die indische Regierung aus politischen Erwägungen sich um eine Zustimmung der Legislative bemüht, was sie wohl stets dann tun wird, wenn sie ihrer Majorität sicher ist, d. h. wenn sie diese politisch repräsentiert hat[50]). Es kommt noch hinzu, daß gemäß sect. 67 (2), 4 des G.I.A. 19 das Interpellationsrecht der Abgeordneten in auswärtigen Angelegenheiten („introduce ... any measure ...“) an die vorherige Genehmigung des GG. gebunden ist, so daß unbequeme Maßnahmen der Legislative im Keim erstickt werden können.

Sehr bald tritt dies Ergebnis der Konferenz von 1923 auch in der völkerrechtlichen Praxis in Erscheinung. Während noch 1919 der — nicht zustande gekommene — englisch-französische Defensivpakt die Zustimmung der Dominionparlamente für den Fall ihres Beitritts verlangt, spricht der Locarnovertrag im Dezember 1925 ausdrücklich von der Zuständigkeit der Regierungen der Dominions und Indiens. In der Tat wurde der Vertrag in diesem Fall von der Regierung der gesetzgebenden Versammlung vorenthalten: einem Versuch, ihn auf die Tagesordnung zu setzen, versagte der GG. seine Billigung. Obschon die besondere Stellung der indischen Regierung als „innerstaatliche Angelegenheit“ an sich völkerrechtlich irrelevant bleibt, zeigt sich so, wie nahe umgekehrt eine Rückwirkung des staatsrechtlichen Status auf die Form der völkerrechtlichen Abmachung liegt — eine Bemerkung von Keith[51]) läßt darauf schließen, daß diese Fassung nicht ohne Rücksicht auf die Stellung der indischen Regierung gewählt sein mag.

Die Entwicklung der folgenden Jahre zeigte gewisse Unklarheiten und Schwierigkeiten in der Handhabung der Beitrittsbestimmungen[52]), ohne daß jedoch völkerrechtliche Besonderheiten der Stellung Indiens hervorträten. Wie die Dominions wurde Indien von der eigenartigen Regelung der Luftverkehrs-Konven-

---

[50]) Als Beispiel einer Ratifikation durch die Legislative: Legislative Assembly IV, 2 p. 1327: This Assembly recommends to the Governor General in Council 1) that India do ratify the International Convention for the suppression of the circulation of, and traffic in, obscene publications, dated the 12 th Sept. 1923 which was drafted ... Geneva, 31. 8. 1923. 2) that ... to be introduced in the Indian Legislature in accordance with the provisions of the Convention ...“

[51]) a. a. O. 1928, II p. 843.

[52]) Vgl. etwa die Vorgänge beim Abschluß des britisch-türkischen Friedensvertrags (vgl. Kempe p. 104/05).

tion vom 30. 6. 1923 betroffen, wonach diese trotz ihrer Stellung als Signatarstaaten in der durch den Vertrag eingesetzten Kommission bei Entsendung gesonderter Vertreter nur an der gemeinsamen Reichsstimme teilhaben[53]). Die Neuregelung des Jahres 1926 versuchte demgegenüber die völkerrechtlichen Zuständigkeiten klar gegeneinander abzugrenzen.

Hinfort ist bei der Aufnahme von Vertragsverhandlungen jeder Reichsteil verpflichtet, die übrigen Regierungen des Reiches zu benachrichtigen, die ihrerseits — falls sie durch den Vertrag berührt sind — positiv Stellung nehmen müssen. Für die Reichsverträge, die ja in der Regel von Großbritannien mit Gesamtwirkung abgeschlossen werden, ist den Dominions nun das positive Recht eingeräumt, von einer Ratifizierung abzusehen, wenn sie nicht durch eigene Vertreter an der Signierung teilgenommen haben[54]): gerade dies klare Zugeständnis der völkerrechtlichen Handlungsfähigkeit[55]) bleibt infolge der verfassungsrechtlichen Gebundenheit seiner Regierung wirkungslos für Indien[55a]). Das Anweisungsrecht der Reichsregierung bleibt in dieser Sphäre ausschlaggebend. Aus dem gleichen Grunde verliert die Ratserteilung, die der indischen Regierung für die Ausstellung der Vollmacht an ihre Vertreter durch die Krone al. Staatshaupt zugestanden ist, an Bedeutung. Gemessen an den verfassungsrechtlichen Voraussetzungen muß die völkerrechtliche Handlungsfähigkeit Indiens — im Vergleich mit der der Dominions — stark gemindert erscheinen: formell-völkerrechtlich muß sie jedoch im gegenwärtigen Stadium als gleichwertig angesehen werden[56]).

---

[53]) Keith, a. a. O. p. 908.

[54]) Vgl. Cmd. 2768 p. 22. — Vorbereitende Praxis der Locarnoverträge 1925 vgl. Westpakt Art. 9.

[55]) das im Zusammenhang der übrigen völkerrechtlich relevanten Abmachungen der Konferenz von 1926 den Mächten notifiziert wurde.

[55a]) Vgl. dazu auch die entsprechenden Bemerkungen bei P. J. Noel Baker, The Present Juridicial Status of the British Dominions in International Law, London, N.Y. 1929, p. 13/14, dessen wertvolle Ausführungen dem Verfasser leider erst während der Drucklegung zugänglich wurden.

[56]) Die jüngste Entwickelung gibt ein anschauliches Bild davon. Der Pakt zur Ächtung des Krieges (Kelloggpakt) vom 29. Aug. 1928 — ein Abkommen zwischen den Staatshäuptern — ist abgeschlossen mit dem Präsidenten des Deutschen Reiches usw. von S. Majestät dem König von Großbritannien, Irland, etc., Kaiser von Indien, — der für jeden der Reichsteile durch einen besonderen Repräsentanten vertreten ist. Nicht nur bei der Aufzählung, sondern auch bei den Signaturen sind die Vertreter der Dominions und Indiens gruppenmäßig zusammengefaßt. Für Großbritannien zeichnet Lord Cushendon, für Canada Mr. King usw., — für Indien wiederum Lord Cushendon —: so wird die staatsrechtliche Stellung Indiens

§ 4.

Indien im Völkerbund.

Ein ganz ähnliches Bild ergibt sich, unterzieht man die Wirksamkeit Indiens im Völkerbund näherer Betrachtung. Die entscheidenden Unterschiede zwischen den Dominions und Indien sind „innerstaatlicher“ Natur und nur mittelbar im Völkerrecht wirksam — denn die hier ausschlaggebenden Beziehungen Indiens zu Großbritannien gehören der Sphäre des Staatsrechts an, während die entsprechenden bündischen Beziehungen der Dominions allerdings auch bereits in die Sphäre des Völkerrechts hineinragen.

Die indische Delegation beim Völkerbund wird von der indischen Regierung ohne Zurateziehung der indischen Legislative ernannt. Auch dies ist eine innerstaatliche Angelegenheit, die lediglich um ihrer politischen Konsequenzen willen in den Kreis völkerrechtlicher Betrachtung gezogen werden darf. Denn es besteht kein völkerrechtlicher Grundsatz, daß die Existenz einer verantwortlichen — oder richtiger autonomen — Regierung Voraussetzung völkerrechtlicher Zurechnung wäre: einer Regierung, die — im Gegensatz zur heteronomen indischen — das Gemeinwesen „repräsentiert“, da sie „das geistige Prinzip der politischen Existenz

---

durch die Eigenart der Repräsentation sinnfällig gemacht. Der Inhalt der Ratifikationsurkunde wiederum, der im Anhang XXXII a wiedergegeben ist, zeigt in seiner wörtlichen Übereinstimmung mit den Urkunden der Dominions die völkerrechtliche Gleichordnung. Auch die Vorgeschichte des Vertrages ist in dieser Hinsicht bemerkenswert. In der britischen Note an die amerikanische Regierung vom 19. Mai 1928 heißt es u. a.: „. . . the proposed treaty, from its very nature, is not one which concerns His Majesty's Government in Great Britain alone, but is one in which they could not undertake to partake otherwise than jointly and simultaneously with His Majesty's Governments in the Dominions and the Government of India . . . I feel confident, therefore, that on receipt of an invitation to participate in the conclusion of such a treaty they, no less than His Majesty's Government in Great Britain, will be prepared to accept the invitation.“ Infolge dieses Vorschlages sandte die Regierung der Vereinigten Staaten unmittelbare Einladungen (unter dem 22. 5. 1928) an die kanadische und irische Regierung durch ihre diplomatischen Vertreter in Ottowa und Dublin, an die übrigen Dominions und Indien durch das Britische Foreign Office. (Diese letzten Angaben sind Baker, a. a. O. p. 238/39, entnommen.) — Die internationale Konvention für die Sicherheit des Lebens zur See (London, 31. Mai 1929), eine Vereinbarung zwischen Regierungen, weist eine bedeutsame Änderung auf. Die Benennung der beteiligten Regierungen und die Signaturen ihrer Vertreter erfolgen in alphabetischer Reihenfolge: der diplomatische Zusammenhang der britischen Gruppe wird gelöst, — Indien wie die Dominions erscheinen den übrigen Vertragsparteien formal an Handlungsfähigkeit gleichgestellt.

darstellt und konkretisiert ...“ [57]). Der nachdrückliche Wunsch der indischen Öffentlichkeit nach echter Repräsentation (in diesem Sinne) im Völkerbund entspricht einem politischen Bedürfnis, ohne daß indessen die formale Stellung Indiens durch ihren Mangel rechtlich berührt würde [58]).

Die Regierungserklärung der indischen Regierung vom 12. 2. 1929 [59]) bedeutet zwar neuerdings ein gewisses politisches Zugeständnis, ohne daß jedoch damit die rechtliche Situation irgendwie geändert würde. Es heißt dort:

> ... „I am authorised to state that in selecting the Leader for the coming session of the League of Nations, Government will make it their earnest endeavour to meet the wishes of the House by securing the services of an Indian who may worthily uphold the high traditions which previous Leaders

---

[57]) Vgl. Carl Schmitt, Verfassungslehre S. 3, ganz ähnlich W. W. Willoughby, Fundaments of Public Law p. 49.

[58]) Die Frage wird ständig erneut aufgeworfen: vgl. etwa Srinivasa Sastri, Servant of India, Poona, 1925, p. 352 f., auch S. o. I., 1925, p. 339 ff.; J. S. Gupta, India and the L. o. N., Modern Review (Calcutta), August 1926 p. 161 ff., grundsätzlich die Anfrage in der Legislative Assembly Debates IV, 5 Sept. 1924, p. 2182/83: „Will the Government be pleased to state, if they would consider the desirability of consulting the Legisl. Ass. before Representatives are appointed to represent I. a the L. o. N.?“ — Statt einer Antwort verweist der Regierungsvertreter auf eine ähnliche Anfrage im englischen Parlament: „The Government have nothing to add to that statement.“ — Dr. Gour: „Is the hon. Member aware that he was referring to executive Governments responsible to the Legislature and not to an Executive independent of the Legislature?“ — In der Tat wird dort besonders auf Indien verwiesen: House of Commons. Non-oral Question no. 2, 14 July 1924. „ To ask the Under Secret. of State for India whether the Leg. Ass. in India was consulted before the appointment of Lord Hardinge to represent India at the meeting of the L. o. N. in Sept. next; will he inform this House, by whom Lord H. and other members were appointed; was any effort made either in this country or in India, to discover whether the members of this delegation represented directly or indirectly, the views of representative Indians on either national or international questions? — Answer: The answer to the first part in the negative. It is not usual for Executive Governments to consult their Legislature in making such appointments. The answer to 2nd and 4th part is given in reply to No. 1; answer to 3d part in the affirmative.“ Der Kern der Frage wird also in der Antwort nicht berührt, obwohl theoretisch die Antwort leicht zu geben ist; es handelt sich um eine konsequente Durchführung des in der Zentralregierung noch immer entscheidenden autokratischen Prinzips, wie es für die Materie etwa schon in der oben zitierten Bestimmung der sect. 67 G. I. A. zum Ausdruck kommt.

[59]) Als Antwort auf die jüngste Kritik an der Zusammensetzung der Delegation zum Völkerbund, abgegeben von Mr. Graham im Council of State, vgl. Journal of the Parliaments of the Empire Vol. X no. 3, July 1929, p. 729 f.

of the Delegation have established. It must, however, be clearly understood, that Government will retain and will exercise full discretion to entrust the Leadership as may seem to them most appropriate to an Indian representative from British India, or to an Englishman or possibly to a Ruling Prince, though this last alternative would raise questions of a different nature which would require careful consideration.“

Allerdings nimmt diese indische Delegation beim Völkerbund im Vergleich mit denen der übrigen Reichsteile eine besondere Stellung ein [60]). Es zeigt sich auch hier während der Tagungen, daß die indische Delegation verfassungsrechtlich nicht in derselben Lage ist wie die übrigen des Britischen Reichs. Während diese grundsätzlich frei über ihre Sellungnahme zu sämtlichen politischen Fragen entscheiden können — wenn auch häufig in den gemeinsamen Sitzungen der Reichsdelegationen über die wichtigeren Probleme der Reichspolitik Übereinstimmung erzielt wird [61]) —, ist die indische Delegation auf Grund der Anweisungen des Staatssekretärs gehalten, sich der Meinung der britischen Delegation in den entscheidenden Fällen anzubequemen:

„The Indian Delegation is not constitutionally in the same position as those of the dominions, but we believe that the obligation to make the action of the Indian Delegation conform to that of the British Delegation is practically confined to those questions on which the Empire Delegations must of necessity, and in fact do, act together, and that Indian policy is determined on independent lines in those matters, in which India really possesses an independent interest. Moreover those problems of a political character in which the attitude of India might be affected by her present Constitutional position are predominantly of a European character

[60]) Vgl. dazu Interim Report of the Indian Delegation to the L. O. N. 1926 und insbesondere den Final Report of the Delegates of India to the Eighth (Ordinary) Session of the Assembly of the L. O. N., 1927.

[61]) Allerdings gehört ein selbständiges Vorgehen der Dominions in politischen Angelegenheiten keineswegs zu den Seltenheiten (daß auch die gemeinsame Beratung häufig vernachlässigt wird, beklagt Keith, a. a. O. p. 886): so etwa das Eintreten Südafrikas für die Aufnahme Albaniens in den Völkerbund — oder Australiens Opposition gegen die Aufnahme Österreichs —, besonders auch die Stellungnahme Kanadas gegen die Fassung des Art. X des Völkerbundpaktes, die schließlich eine bestimmte Interpretation in der Versammlung von 1923 durchsetzte.

... whereas those departments of the work of the League of Nations in which India has the greatest practical interest are scarcely, if at all practically influenced by political and constitutional relations. It follows accordingly that, in our view, the actual liberty of the Indian Delegation to follow an independent policy corresponds to the liberty which the Indian Delegation would in fact exercise if the constitutional status of India within the Empire were different.“ [62])

Unterstellt man die faktische Richtigkeit dieser Darstellung [63]), so vermag man zu folgendem Ergebnis zu gelangen: in groben Umrissen gesehen ist die Handlungsfähigkeit Indiens im Völkerbund durch den „interimperialen“ Usus in einer Weise geregelt, die etwa der Abgrenzung der selbständigen“ und „unselbständigen“ Vertragssphäre der Dominions nach den Abmachungen der Reichskonferenz von 1926 entspricht, wie sie den Abschlußformen technischer und politischer Verträge zugrunde liegt. Diese Parallele deutet darauf hin, daß Indien im Begriffe ist, sich zumindest im „Innenverhältnis“ dem Dominionstatus im Völkerrecht anzugleichen, den es formalvölkerrechtlich in dieser Sphäre erreicht hat [64]).

Allerdings ist mit dieser — auch wieder — formalen Feststellung wenig über die materielle Bestimmtheit der Praxis ausgesagt, denn es bleibt der Mangel der Repräsentation bestehen. Dafür ist etwa das Vorgehen der indischen Regierung in der Opiumfrage, in der es sich doch offenbar zunächst nicht um Fragen der großen Reichspolitik handelte, kennzeichnend: die Regierung trat durch ihre Delegierten in Genf den Völkerbundsbeschlüssen bei, die einhellig von der indischen Öffentlichkeit verworfen wurden [65]): in den Provinzen, in denen Opium übertragene Angelegenheit ist, hat (bis März 1926) keine Legislative diese Abmachung in Gesetzesform gebracht. Diese Haltung der indischen Delegation charakterisiert die Art der Vertretung Indiens beim Völkerbund. Wohl ist Indien im völkerrechtlichen Sinne vertreten, aber es ist nicht not-

---

[62]) Vgl. die Einleitung des Final Reports 1927.

[63]) Mit den Einschränkungen, die oben bezüglich der Dominions gemacht wurden. Übrigens sind die Delegationen Indiens wie der Dominions in der Völkerbundsversammlung durch ihre eigenen Regierungen akkreditiert.

[64]) Vgl. oben S. 163, 164.

[65]) Sie wurden bekämpft von einer Resolution, die von einer Viertelmillion Stimmen getragen wurde, von dem All-India-Congress Committee, dem Indian National Congress und der Indian National Social Conference, vgl. Servant of India, März 1926, p. 97.

wendigerweise repräsentiert [66]). So spiegelt sich der verfassungsrechtliche Status Britisch-Indiens völkerrechtspolitich in der Vertretung Indiens. In diesem Sinne — und nur in diesem Sinne — mag von einer „unechten“ völkerrechtlichen Handlungsfähigkeit Indiens gesprochen werden.

[66]) Bezeichnend ist die Bemerkung aus der indischen Presse anläßlich eines konkreten Dissenses, die im Servant of India vom 21. 1. 1926 (p. 599) wiedergegeben wird: „... the position created by a weighty and dignified protest coming from the Indian Legislature would not be very pleasant either for the Indian „representative“ supers sent to Geneva in spite of the Indian Legislature or for the British Delegation itself.“

Kapitel VI.

Die Reform der indischen Verfassung.

„A true relationship between the British people and the Indian people does not necessarily imply an India outside the British Empire.“ (Gandhi, 1924, a. a. O.; Zimand p. 228.)

„We want to remain in the Empire, if that is not inconsistent with establishing our own system of government. It is only the lack of vision in the British policy which is driving some of our young men to think of going outside the Empire.“ (C. R. Das, 1925 — kurz vor seinem Tode — zu S. Zimand, a. a. O. p. 256.)

Die Bestrebungen nach einer Reform der gegenwärtigen Verfassung haben zur vorzeitigen Einsetzung der in dem Gesetze von 1919 vorgesehenen Verfassungskommission geführt. Bereits 1927 — anstatt 1929 — wurde die „Simon-Commission“ aus Mitgliedern des britischen Parlaments ernannt, die die Grundlagen einer Revision legen soll. Trotz dieses Zugeständnisses hat die einseitige Zusammensetzung der Statutory Commission den englisch-indischen Gegensatz ungemein verschärft. (Der National Congress 1927 spricht sich auf seiner Tagung in Madras einmütig für „Independenz“ aus.) Die Durchführung ihrer Arbeiten wurde durch die Boykottbewegung des Frühjahres 1928 erheblich gehemmt [1]). Im Verlauf des Sommers 1928 kam es zu Vereinbarungen, auf Grund deren einige repräsentative indische Ausschüsse zur Mitarbeit gebildet wurden, wobei allerdings die Legislative Assembly die Wahl von Vertretern verweigerte und so die Regierung in die Notwendigkeit versetzte, die Ernennung einiger williger Abgeordneter aus ihren Reihen vorzunehmen. Das „Indian Central Committee“ hat im Dezember 1929 seinen Bericht erstattet, dessen Inhalt weiter unten kurz anzudeuten

[1]) Vgl. Nehru-Report p. 24.

sein wird. Der Bericht der Simon-Commission sollte Anfang 1930 vorliegen, — die so gesammelten Materialien und Vorschläge werden schließlich noch vor der Ausarbeitung des parlamentarischen Gesetzesvorschlags einer Konferenz vorgelegt werden, die sich aus Vertretern der britischen Regierung, Britisch-Indiens und der indischen Staaten zusammensetzen wird [2]).

Das Ziel der Reform erscheint von britischer Seite klar vorgezeichnet seit der programmatischen Erklärung Mr. Montagus im Unterhaus vom Jahre 1917 [3]): die Gewährung der vollen Autonomie, d. h. die Gleichstellung mit den übrigen Reichsteilen — ein Ziel, das durch die bedeutsame Erklärung des Vizekönigs Lord Irwin vom 31. Oktober 1929 scharf umrissen wurde: „... that the natural issue of India's constitutional progress ... is the attainment of Dominion status ...“ [4]).

Mittlerweile haben die Reformbestrebungen in Indien selbst immer intensiveren Ausdruck gefunden. Im August 1928 tagte die All Parties Conference in Lucknow — eine Versammlung von Repräsentanten der wichtigsten politischen Gruppen —, die den Verfassungsentwurf des Nehru-Ausschusses im wesentlichen guthieß [5]). Trotz scharfer Opposition der radikalen „Freiheitsgruppe“ wurde im Ergebnis das Verlangen nach Dominionstatus als Grundlage der Reformen in der Resolution vom 28. August 1908 niedergelegt [6]); wenn auch die Fortarbeit der Independence League „zur Kenntnis genommen wurde“. Erneut stießen die widerstreitenden Tendenzen auf der Tagung des National Congress in Calcutta vom 22. Dezember 1928 bis 2. Januar 1929 und der gleichzeitigen All

---

[2]) Vgl. Anhang S. 223 ff. und dazu die bekräftigende Erklärung des Ministers für Indien, Mr. Benn, im House of Commons, am 7. Nov. 1929 (Times vom 8. Nov. 1929 S. 9 Sp. 2).

[3]) Vgl. Anh. S. 205.

[4]) Vgl. Anhang S. 223 ff. und die teilweise recht stürmischen Debatten im Ober- und Unterhaus vom 5. u. 7. Nov. 1929, die die Tragweite der Erklärung nicht beeinträchtigten. In ihrem Verlauf eine klare Darstellung der Sachlage durch Lord Passfield (Sidney Webb) im Oberhaus, vgl. Times vom 6. Nov. 1929 S. 7 Sp. 5.

[5]) Seine wichtigsten Teile sind im Anhang wiedergegeben (vgl. S. 223 ff.).

[6]) Vgl. All Parties Conference Report, 1928, p. 161. Der Nehru-Ausschuß selbst verwahrt sich ausdrücklich, die Frage „Unabhängigkeit oder Dominion“ irgendwie vorgreifend entscheiden zu wollen. Dominionstatus wurde lediglich als Ausgangspunkt für die Formulierung des Verfassungsentwurfs betrachtet. „The principles of the constitution which we have suggested are therefore meant for a dominion constitution but most of them of course can be applied in their entirety to a constitution of independence.“ Vgl. Report ebenda p. 24/25.

Parties Conference aufeinander. Unter erheblichen Bemühungen gelang es den gemäßigten Elementen, noch einmal Dominionstatus innerhalb des Reiches als politisches Ziel zu proklamieren: dies jedoch unter der ultimativen Bedingung, daß die britische Regierung die zu seiner Verwirklichung notwendigen Schritte bis zum 1. Jan. 1930 unternähme [7]). Das ist nicht geschehen, — auch die vizekönigliche Erklärung vom 31. Oktober 1929 wiederholt lediglich ein Programm. Nahezu einstimmig hat infolgedessen der National Congress auf seiner Tagung in Lahore um die Jahreswende 1929 zu 1930 eine von Mahatma Gandhi befürwortete Resolution angenommen, die die völlige Unabhängigkeit Indiens als Forderung verkündet, eine indo-britische Verfassungskonferenz ablehnt und zum Boykott der gesetzgebenden Körperschaften durch die indischen Abgeordneten auffordert [8]) [9]). Noch 14 Tage später erklärt Gandhi [10]):

„... the independence resolution need frighten nobody. I had repeatedly declared that for me, as for all other congressmen, dominion status could mean only virtual inde-

---

[7]) Für eine eingehende Schilderung der Vorgänge auf dem National Congress und der gleichzeitigen All Parties Conference 1928/29 sei auf das Buch von William I. Hull, India's Political Crisis (Baltimore 1930) verwiesen, das im Augenblick der Drucklegung dieser Schrift veröffentlicht wird, aber leider nicht mehr herangezogen werden kann.

[8]) „... Mr. Gandhi's main resolution, in favour of independence, was carried, only 6 votes being cast against it. The amendments were defeated." (The Times, 1. Januar 1930, p. 12). Befremdlicherweise fanden sich nirgends in der mir kurz vor Drucklegung verfügbaren englischen und amerikanischen Presse Wiedergaben oder Auszüge dieser äußerst bedeutsamen Resolution.

[9]) Wenige Tage zuvor — am 24. Dezember 1929 — wurde der Verfassungsbericht des Indian Central Committee veröffentlicht. (Der Ausschuß, der unter dem Vorsitz von Sir Sankaran Nair arbeitete, bestand aus Angehörigen des Council of State und der Legislative Assembly: da die Legisl. Ass. eine offizielle Mitwirkung verweigerte, wurden 5 Mitglieder vom Vizekönig ernannt.) Trotz zahlreicher abweichender Meinungen ergeben sich allgemein als „Mindestforderungen" — vgl. Times vom 24. Dez. 1929 p. 7 u 12 —: 1. Eine Erklärung, daß voller Dominionstatus für Indien das Ziel der Reformen ist (sie wurde in der Tat noch vor der Veröffentlichung durch die vizekönigliche Erklärung vom 31. Okt. 1929 abgegeben, der Bericht des Ausschusses war am 18. Okt. unterzeichnet). 2. Ein weites Privileg provinzieller Autonomie und teilweise Verantwortlichkeit der Zentralregierung gegenüber der Indischen Legislative. 3. Ein Amendement der Verfassung, auf Grund dessen weiterer Fortschritt auf dem Wege zum „schließlichen Ziel" (Dominionstatus) ohne die Beiziehung von „Statutory Commissions" oder ähnlichen Körperschaften gewährleistet ist.

[10]) Vgl. The Nation, New York (die aus „Young India" und einem Pressecommuniqué Gandhis zitiert) vom 22. Jan. 1930.

pendence." Und: „... If the British government invites the congress to a conference to discuss and frame, not any scheme, but a scheme definitely for an independent government ... I take it the congress leaders will gladly respond ..." [11])

Die politische Tragweite des Unabhängigkeitsbeschlusses darf gewiß nicht gering eingeschätzt werden. Und doch bleibt besonnenen Führern trotz aller feierlichen Parteibeschlüsse weiter Spielraum [12]), — in dieser vielleicht spezifisch indischen Situation liegen Hoffnung und Gefahr für eine dauerhafte Lösung der gegenwärtigen Krise beschlossen [13]).

Wie auch immer die künftigen Beziehungen zum Britischen Reich ausgestaltet werden mögen, so sind insbesondere die Entscheidungen über zwei „Verfassungs"probleme von grundsätzlicher Bedeutung, welche die neue politische Form Indiens kennzeichnen werden [14]).

---

[11]) Im April 1929 schreibt der vorzügliche Indienkenner L. F. Rushbrook Williams (Asiatic Review April 1929 p. 185): „Speculation as to whether England will give up India, or India go outside the Empire, are both alike for the present as far removed from reality as the mathematical abstract."

[12]) Charakteristisch für diese „interpretativen" Möglichkeiten die Bemerkung Pandit Motilal Nehrus schon 1928 (vgl. Foreign Affairs, London, Dez. 1929 p. 235): „I am for complete independence, but I am not against full Dominions status, provided I get it before it loses all attraction. I am for the severance of the British connection as it subsists to-day, but I am not against it as it exists with the Dominions." — „Independence" ist eben ein relativer Begriff!

[13]) Vgl. zum folgenden u. a. die politischen Abschnitte bei Thakore; Savel Zimand, Living India, New York, London, Toronto 1928; Khub Dekhta Age, India To-morrow, Cambridge 1927; Gwynn, Indian Politics, 1924; Carthill, The Lost Dominion, 1924; Marvin, India and the West, 1927; Ghandi, The Story of my Experiment with Truth, 1927; Sir Frederick Whyte, India and Federation; Pattani, The Indian Constitution, 1924; Mukerjee, Democracies of the East, 1923; Garratt, An Indian Commentary, 1928; Commonwealth of India Bill (Bill 1921), Februar 1927; All Parties Conference, Allahabad 1928 (Nehru-Report); Report of the Indian States Committee (Butler-Committee) Cmd. 3302, 1929; die Rrform der indischen Verfassung von Lord Olivier in: „Nord und Süd", Februar 1928; Round Table, insbesondere Nr. 71 (1928) — the Commission's Experiences; ebenda Nr. 72 (1928), besonders p. 709 ff.; aber auch ebenda Nr. 65 (Dez. 1926) p. 114 ff., Nr. 63, p. 502 ff.; Nr. 64 (Sept. 1926) p. 771 ff.; auch Archibald, Outlines ... 1926 p. 344/45.

[14]) Mit Absicht wird hier das technisch-politische Verteidigungsproblem beiseite gelassen, dessen Erörterung den Rahmen dieser skizzierenden Ausführungen sprengen würde, obwohl es in den Auseinandersetzungen eine wichtige, in gewisser Hinsicht vielleicht ausschlaggebende Rolle zu spielen berufen ist. Vgl. dazu etwa

Zunächst: die Verwirklichung des Dominionstatus oder der „souveränen Staatlichkeit“ Indiens würde eine grundsätzliche Wandlung der Beziehungen zu den indischen Staaten bedingen. Es ist kaum denkbar, daß bei der Schaffung einer nationalen Regierung, der gegenüber der Generalgouverneur und Vizekönig lediglich Vertreter der Krone sein würde, die indischen Staaten außerhalb des neuen Staatswesens bleiben könnten [14a]). Während bisher die Angelegenheiten der Staaten vom GG. durch das politische Departement der indischen Regierung erledigt wurden, würde dementsprechend die künftige Indische Dominial- oder Staatsregierung diese Aufgabe wahrzunehmen haben [14b]).

Es ist wenig wahrscheinlich, daß die indischen Fürsten „einwilligen würden, sich von einer Nationalversammlung regieren zu lassen, die nur den Wählern der britisch-indischen Provinzen verantwortlich wäre“ [15]). Überdies würde eine solche Regelung nicht leicht mit den gegenüber der britischen Krone bestehenden vertraglichen und sonstigen Abmachungen zu vereinbaren sein. Das wird hervorgehoben durch eine der wenigen klaren Feststellungen des Indian States Committee (dessen Bericht seit Ende März 1929 vorliegt). Hier wird autoritativ anerkannt, daß die Verträge der Staaten — soweit solche überhaupt vorhanden sind — mit der Krone abgeschlossen wurden, d. h. also mit dem britischen Staat als solchem [16]). Daraus wird die Konsequenz gezogen, daß, da nun einmal die „beiden Indien“ vorhanden seien [17]), der Vizekönig als Vertreter der Krone gegenüber den Staaten in Zukunft angesehen werden müsse.

So sicher es auch ist, daß alle weitergehenden Pläne auf starke Widerstände von seiten der Fürsten stoßen werden [18]), so dürfte doch

---

J. D. Crawford, The Indian Army and a Self-Governing India, Asiatic Review Juli 1929, bes. p. 396; die konservative englische Ansicht, vorgetragen bei Craddock, Dilemma in India p. 79 ff. Ferner auch Sir Reginald Craddock, The Indian Problem, Vortr. im Royal Colonial Institute, 8. Mai 1928 (Sonderdruck); derselbe, The Dilemma in India, 1929; auch Maharaja of Burdwan, Indian Reforms and the Simon Commission, Proceedings of the East India Association, Juni 1928, p. 161 ff.; India and 1930, The Round Table, Dez. 1929, p. 50 ff.

[14a]) Vgl. Anhang S. 223 ff.

[14b]) Vgl. etwa Archibald, a. a. O. p. 345.

[15]) Lord Olivier, a. a. O. p. 150.

[16]) Cmd. 3302 p. 23. Vgl. auch Keith, 1928, II p. 807 Anm. 3.

[17]) Cmd. 3302 p. 36.

[18]) Vgl. dazu etwa Wills, a. a. O., bes. p. 416/17, und die dort zitierte einstimmige Resolution der Fürstenkammer vom 13. Febr. 1929, die bei richtiger Interpretation die grundsätzliche Schwierigkeit der Rechtslage vom Politischen her gut erkennen läßt: „While adhering to their policy of non-inter-

der Plan eines gesamtindischen Bundes nicht so leicht aufgegeben werden [19]), wie es die Verfasser dieses Berichtes tun [20]): Die künftige Neugestaltung wird gegenüber den auf Zusammenfassung drängenden politischen und wirtschaftlichen Kräften unmöglich an der staatsrechtlichen Zerrissenheit festhalten dürfen [21]). Die Widerstände, die sich darbieten, sind allerdings beträchtlich.

Es fehlt, selbst für die gegenwärtige Rechtslage, an Klarheit über die Stellung der Staaten. Noch bei der Begründung der Fürstenkammer erwies sich als einzige praktische Methode ihrer Klassifizierung die Zugrundelegung der Anzahl von Salutschüssen, die dem einzelnen Herrscher nach dem Zeremoniell zustehen. Und während bisher die Rechtsanschauung herrschte, daß — unter „analoger" Ausübung typischer Rechte gegenüber einem Staat — ein im ganzen einheitlicher Rechtsbrauch für die Beziehungen mit der Gesamtheit der Staaten gelte, ist dieser Standpunkt auf Betreiben der Rechtsvertreter der Fürsten vom Butler-Committee aufgegeben worden [22]): „We agree that it is not correct to say that ‚the treaties with the Native States must be read as a whole', a doctrine to which there are obvious objections in theory and in fact." [23]) — Wenn damit einer unstreitig richtigen Rechtsansicht gefolgt ist, so bedeutet in politischer Beziehung die neuerliche Anerkennung der Mannigfaltigkeit dieser Rechtsbeziehungen nicht

vention in the affairs of British India, and repeating their assurances of sympathy with its continued political progress, the Princes and Chiefs composing this Chamber, in view of the recent pronouncement of a section of British Indian politician indicative of a drift towards complete independence (Anspielung auf die Minderheitsgruppe im National Congress von Calcutta im Dez. 1928—Jan. 1929) desire to place on record that, in light of the mutual obligations arising from their treaties and engagements with the British Crown, they cannot assent to any proposals having for their object the adjustment of equitable relations between the Indian States and British India, unless such proposals proceed upon the initial basis of the British connection." (Sperrungen des Verf.) Vgl. hierzu allgemein das aufschlußreiche Kapitel „Problem of the Indian Princes and Chiefs" bei Craddock, Dilemma in India p. 89 ff., bes. etwa p. 96: „. . . in order to gain Parliamentary support in their present difficulties it seems good to appear as enlightened as possible, by professing a platonic affection for democracy over-the-way."

[19]) Vgl. allgemein Whyte, India a Federation; Archbold, a. a. O. p. 344 u. 345.

[20]) a. a. O. p. 35/36.

[21]) Als charakteristische indische Äußerung vgl. Dewan Bahadus M. R. Rao (in New India, vom 28. Nov. 1929, p. 6): „It is an axiom that India cannot attain its full freedom and become a self-governing Dominion without the inclusion of the Indian States in the Constitution."

[22]) Sir Leslie Scott u. Gen., Cmd. 3302 p. 65.

[23]) Cmd. 3302 p. 23.

gerade ein Fortschreiten auf dem Wege zur Föderation[24]). Man kann nicht sagen, daß der Bericht des Butler-Committees die herrschende „Verwirrung“ [25]) in diesem Punkt behoben hätte.

Die Erkenntnis von der Notwendigkeit einer Einbeziehung der Staaten in jede ernsthafte Verfassungsreform bricht sich in Indien immer mehr Bahn. Während noch die „Commonwealth of India Bill“ der Miss Annie Besant[26]) die Staatenfrage mit Stillschweigen übergeht, widmet der im August 1928 abgeschlossene Nehru-Bericht der All Parties Conference dem Bundesproblem ein besonderes Kapitel. Darin wird mit Recht betont, daß die Vorfrage einer Neuordnung weniger durch den analysierenden Juristen als den konstruktiven Staatsmann zu lösen sei[27]). Die Notwendigkeit einer engeren Verbindung wird gegenüber dem ständischen Egoismus der Fürsten aufs schärfste hervorgehoben und die eigentliche Wurzel des Problems damit berührt. Eine Zusammenfassung Britisch-Indiens und der indischen Staaten auf bündischer Grundlage[28]) wird so lange kaum durchführbar sein, als nicht in den Staaten selbst, die durchweg — mehr oder weniger aufgeklärt — absolutistisch regiert werden, gewisse grundsätzliche Reformen stattfinden: „Es würde, unserer Ansicht nach, ein höchst einseitiges Arrangement sein, wenn die indischen Staaten sich dem Bunde derart anzuschließen wünschten, daß sie durch ihr Stimmrecht und auf andere Weise Politik und Gesetzgebung der indischen Legislatur beeinflussen könnten, ohne sich einer gemeinsamen Gesetzgebung durch diese zu unterwerfen. Es wäre das Zerrbild einer Bundesverfassung. Wenn die indischen Staaten die Absicht haben, sich einem solchen Bund anzuschließen, nachdem sie sich über die ganze Tragweite des bundesstaatlichen Gedankens klar geworden sind, werden wir ihre Entscheidung herzlich willkommen heißen

---

[24]) Vgl. besonders Holdsworth, a. a. O. p. 12: „. . . (1) that the legal basis of the powers involved in paramountry make it necessary that they shall continue to be exercised by the Crown acting through ministers responsible to the Parliament of Great Britain; and (2) that these powers cannot (without the consent of the Princes) be handed over to ministers responsible to an Indian Parliament which represents British India.“

[25]) Wie Lord Olivier, ehemaliger Minister für Indien, a. a. O. p. 151, mit einigem Recht den gegenwärtigen Zustand kennzeichnet. Andere milde kritische Äußerungen bei Mills, a. a. O., u. Molson a. a. O.

[26]) Die 1925 im Unterhaus durch einige Abgeordnete der Arbeiterpartei vorgelegt wurde und zur einmaligen Lesung gelangte — gedruckt als Bill Februar 1927 (vgl. Näheres Besant, India Bond or Free p. 211).

[27]) All Parties Conf. 76.

[28]) In der Regel wird eine Form des Bundesstaates in Erwägung gezogen.

und unser möglichstes tun, ihnen den vollen Genuß ihrer Rechte und Privilegien zu sichern. Wohlverstanden [29]), ein solcher Schritt würde — vielleicht mit graduellen Unterschieden — eine Veränderung des Regierungs- und Verwaltungssystems nötig machen, wie es in diesen Gebieten herrscht ...“ [30]) Und weiterhin: „Dementsprechend haben wir vorgesehen, daß a) alle Verträge, die zwischen der Ostindischen Kompanie und den indischen Staaten abgeschlossen worden sind, ebenso wie die späteren, soweit sie noch in Kraft sind, für den (indischen) Commonwealth verbindlich sein sollen, — und b) der (indische) Commonwealth soll gegenüber den indischen Staaten dieselben Rechte und Verpflichtungen haben wie die indische Regierung vor Inkrafttreten dieses Gesetzes ...“ [31]) [32])

Nach dem oben Ausgeführten ist es wenig wahrscheinlich, daß die Fürsten — mit einzelnen Ausnahmen — auf dieser Grundlage zu verhandeln bereit sein werden. Deshalb scheinen, wenn nicht der

---

[29]) „... it must be clearly borne in mind ...“

[30]) Von 108 Fürsten, die Sitze „zu eigenem Recht“ in der Fürstenkammer innehaben, sind bisher folgende Maßnahmen zur Verwaltungsreform getroffen worden: 28% haben Legislative Councils, 37% High Courts in ihren Staaten eingeführt, 31% haben die Justizabteilung von der Verwaltungsabteilung der Regierung getrennt, 52% eine besondere Privatschatulle, 42% einen abgestuften Verwaltungsdienst und 50% einen Pensionsfonds für ihre Beamten eingerichtet. Überdies ist das britisch-indische Strafgesetz, die Straf- und Zivilprozeßordnung, die britisch-indischen Gesetze über Beweisaufnahme und Verträge in den meisten der größeren Staaten mit geringen Abweichungen in Geltung. Vgl. Holdsworth, a. a. O. p. 8/9.

[31]) All Parties Conference, a. a. O. p. 83 des Berichts; vgl. Abschn. 85 des Verfassungsentwurfs: Anhang.

[32]) Anläßlich einer ersten All India States' Peoples' Conference, die Ende 1927 in Bombay stattfand (vgl. Servant of India vom 22. Dez. 1927 p. 561), wurde eine Resolution gefaßt, die als erstrebenswertes Ziel für die Staaten bezeichnet: „responsible Government under the Aegis of the rulers through representative Institutions ...“ Im übrigen heißt es in diesem Bericht: „... it has become imperative to establish constitutional relations or an organic connection with the Indian states ... The future constitution of India is bound to be shaped on the federal model ...“ Ebenda wird R. M. Rao zitiert: „I do not see any reason why the Princes should hesitate to be constitutionally connected with a government responsible only to the Indian Legislature. The States will have a suitable representative in the Federal Legislature and Federal Executive which may come into existence. A Federal Executive and a Federal Legislature would undoubtedly protect their rights very much better than a Government which is not responsible to them and than a Parliament in which they have no representation.“ Ein ausgearbeiteter Föderationsplan ist von einer zweiten Konferenz in Madras angenommen worden (vgl. Nehru-Report p. 85), ohne daß bei der gegenwärtigen Verfassungssituation in den Staaten die Verfasser des Nehru-Berichtes dessen Ergebnisse in ihren Plan hätten einbeziehen können (a. a. O. p. 85).

Simon-Bericht entscheidende Änderungen vorschlägt, vorläufig selbst die vorsichtigen Ratschläge des Indian States Committee nicht bedeutungslos: sie sehen für die Erledigung gemeinsamer Fragen die gemeinsame Behandlung durch Ausschüsse der indischen Legislative und der Fürstenkammer vor, während bei mangelnder Einigung paritätische Schiedsausschüsse vom Vizekönig eingesetzt werden sollen [33]). Eine Lösung bedeutet solche „Reform" offenbar nicht. Die eminente Bedeutung dieser Aufgabe fand erneute Betonung durch den Briefwechsel zwischen Sir John Simon und dem Premier vom Oktober 1929 und die anschließende Erklärung Lord Irwins vom 31. Oktober, in denen die enge Verknüpfung britisch-indischer Reformpläne mit der Staatenfrage energisch hervorgehoben wurde [34]). Es mag endlich noch darauf hingewiesen werden, welche ungemeinen Schwierigkeiten entstehen, sollten erst diese nächstliegenden Hindernisse aus dem Wege geräumt sein. Die Einbeziehung der Staaten in den Bund erfordert, daß ein jedes Mitglied wenigstens annähernd einer der typischen britisch-indischen Provinzen an Bevölkerung oder Ausdehnung gleichkommt — der Zusammenschluß der etwa 700 Staaten, die von der Größe und Bedeutung eines europäischen Mittelstaates bis zu der eines Dorfes variieren, in entsprechende Verwaltungsgruppen erscheint als ungeheure Aufgabe.

Soweit das „äußere" Problem der Reformen. Das andere — man mag es das innere nennen — ist von tiefer Bedeutung für die künftige Verfassungsentwicklung (im engeren Sinne). Die rhetorische Wendung eines indischen Fürsten umschreibt es bezeichnend: „The solution ... will not lie in grafting Western principles of political government on to the East with a stroke of the pen." [35]) Die Frage ist: entspricht die in Europa entwickelte politische Form der parlamentarischen Demokratie der religiösen, sozialen und wirtschaftlichen Struktur des indischen Subkontinents? Eine grundlegende Neuordnung in Indien soll für den einzelnen Bürger den Status der „King's equal subjects" [36]) schaffen: die gleich-

[33]) Cmd. 3302 p. 37.

[34]) Vgl. dazu den Anhang S. 223 ff.

[35]) Der Maharaja von Alwar auf der Reichskonferenz 1923, Cmd. 1988 p. 90. Es ist natürlich kein Zufall, daß gerade einer der regierenden Fürsten diesen Satz ausspricht, der aus seinem Munde sich auch gegen die Ausgestaltung der Zentralregierung zur Dominialregierung richtet: eine Zukunft, der die Fürsten aus den oben angeführten Gründen nur mit Unruhe entgegensehen. Vgl. auch Nehru-Report p. 85.

[36]) Der Ausdruck stammt von Morley, Parl. Rede vom 23. Febr. 1909, aufgenommen von Gokhale in seiner indischen Budgetrede vom 25. März 1909, zit. bei Thakore p. 141. Er besagt mehr als Morley aussprechen wollte.

mäßige Zuerkennung voller staatsbürgerlicher Rechte [37]). Betrachtet man als Voraussetzung einer Demokratie die Homogenität der sozialen Struktur, so ist man allerdings im Falle Indiens zu einer gewissen Skepsis berechtigt. Denn Indien ist ein höchst heterogenes Gebilde, dessen nationale, auf Zusammenschluß drängende Kräfte noch die stärksten Hemmungen erfahren. Kann man vermuten, daß die Rechtsform der Demokratie sich die adäquate soziale Struktur in Indien „nach ihrem Bilde" schaffen wird?

Es bedeutet eine gefährliche Vereinfachung der Fragestellung, das Problem etwa durch die gegebene Verschiedenheit der politischen Auswirkung christlicher und hinduistischer Weltanschauung aufzulösen [38]). Die Mannigfaltigkeit indischer und indisch-europäischer geistiger Spannungen ist zu groß, um sich auf derart einfache Formeln bringen zu lassen. Immerhin deutet sie Schwierigkeiten an, die offenbar manche politische Kreise Indiens zu übersehen geneigt sind. Es ist kein Zufall, daß versucht wurde, aus der Erkenntnis der starken traditionellen Gebundenheit neue Vorschläge zum Aufbau des Gemeinwesens zu machen, die eigenartigerweise eine gewisse Ähnlichkeit mit modernen faschistischen Gedankengängen aufweisen: die Gliederung des Staates auf „funktionaler" ständischer Grundlage, womit an die wohl etwas romantisierte Urzelle der Dorforganisation angeknüpft werden soll, wird von Mukerjee [39]) als die dem Osten entsprechende Form der Demokratie der individualistischen zentralisierenden Volksherrschaft des Westens gegenübergestellt. Nicht zuletzt handelt es sich hierbei auch um die Einsicht, daß die religiös gebundenen Wahlkörper (communalism) wohl noch einige Zeitlang in Indien kaum verschwinden werden. Daß ihre Abschaffung den größten Schwierigkeiten begegnet, zeigt schon der Nehru-Bericht. Während

---

[37]) Für Ceylon scheinen die neuesten Reformvorschläge eine Verwirklichung dieser Ziele anzustreben. Das ist bemerkenswert, da seine soziale Struktur keineswegs grundsätzlich von der Indiens verschieden ist (vgl. Ceylon Report of the Special Commission on the Constitution, Juli 1928, Cmd. 3131 p. 80 ff.), wenn auch die religiösen und Kastengegensätze im allgemeinen schwächer sind. Trotzdem läßt der politische Kampf um diese Vorschläge das volle Ausmaß der Schwierigkeiten selbst hier erkennen; vgl. N. Singh, The Constit. Deadlock in Ceylon, The Indian Review, Nov. 1929, p. 714.

[38]) Vgl. etwa die Bemerkungen bei Ratto, in „Politica" Mai/Juni 1925 p. 336; auch The Round Table über den hindu-moslemischen Gegensatz in diesem Zusammenhang, 64, Sept. 1926, p. 771 ff.

[39]) In seinem Buche „Democracies of the East", London 1923, vgl. etwa p. 11, 153 f., 162 f., 323 f., 357 f.

die Verfasser sich nachdrücklich für ihre Abschaffung einsetzen, weil sie allgemein als „thoroughly bad“ erkannt seien, finden sie sich — vor allem gegenüber den Vorstellungen der mohammedanischen Organisationen — außerstande, ihre Stellungnahme in den konkreten Vorschlägen durchzuführen[40]).

Ob der moderne Parlamentarismus in reiner Form, wie er allerorten in den europäischen Ländern zum Problem zu werden beginnt, gerade für Indien mit seinen unabsehbaren religiösen, sozialen und wirtschaftlichen Schwierigkeiten die richtige Lösung ist[41]), scheint ungewiß. Die Zukunft wird lehren, ob die miteinander ringenden politischen Kräfte in Indien ein neues politisches Schema zu formen berufen sind[42]). Es mag sich als eine Abwandlung unserer Demokratie erweisen, worin noch einige Zeit das autokratische Element wenigstens vorübergehend eine gewisse Rolle spielen wird. Zumindest in diesem Sinne wird die Zukunft Indiens „indisch und nicht englisch“[43]) sein.

---

[40]) Vgl. p. 123 f. des Berichtes, Communal Representation, wo eine proportionale „Minderheiten“-Vertretung vorgeschlagen wird.

[41]) Vgl. etwa Archbold, a. a. O. p. 344/45; Round Table p. 65, Dez. 1926 p. 114. Konservative Skepsis z. B. bei Craddock, The Dilemma in India, vgl. p. 97.

[42]) Nach Niederschrift dieser Zeilen fiel die Bemerkung Mr. Baldwins im Unterhaus in der großen Debatte vom 7. Nov. 1929 (vgl. Times, 8. Nov. 1922, p. 8 Sp. 4): „. . . It may well be that, in the process of time and out of the depths of their own traditions and culture, there may be modifications of the democratic system as it has been evolved in the West . . .“

[43]) Vgl. Archbold, a. a. O. p. 344/45.

Literatur.

A., C. U. (Sir C. U. Aitchison?), The Native States of India. Simla 1875.
The Aga Khan, India in Transition. London 1918.
Khub Dekhta Age (Pseudonym, übersetzt: Unser hoffender Seher), India Tomorrov. Oxford 1927.
All Parties Conference (zit. Nehru-Report). Allahabad 1928.
Andrews, C. F., The Indian Problem. Madras 1922.
Anzilotti, Corso di Diritto Internazionale, vol. I. Roma 1928.
Antokoletz, Daniel, Tratado de Derecho Internacional Publico, 2 Bde. Buenos Aires 1924/25.
Archbold, W. A. J., Outlines of Indian Constitutional History. London 1926.
Baker, P. I. Noel, The Present Juridical Status of the British Dominions in International Law. London N. y. 1929 (konnte leider erst während der Drucklegung teilweise verwertet werden).
Banerjee, Debendra Nath, The Indian Constitution and its Actual Working. Bombay and London 1926.
Besant, A., India Bond or Free? London, New York 1926.
British Rule in India — Condemned by the British Themselves. Lond. 1915.
Calvo, Le droit international. Paris 1896 I.
Carthill, A. L., The Lost Dominion. Edingburgh and London 1924.
Chailley, Joseph., L'Inde Britannique. Paris 1910.
Chakrabarti, J. C., The Native States of India. London 1896.
Chalmers-Asquith, Outlines of Constitutional Law. London 1925.
Chesney, Sir George, The Indian Polity. London 1894.
Chirol, Sir Valentine, India. London 1926.
Cross, Cecil M. P., The Development of Self-Government in India 1858 bis 1914. Chikago 1922.
Craddock, Sir Reginald, The Dilemma in India. London 1929.
Curtis, Lyonel, The Problem of the Commonwealth, London 1916.
— Papers Relating to the Application of the Principle of Dyarchy to the Government of India. Oxford 1920.
— Letters to the People of India on Responsible Government. London 1918.
Curzon of Kedleston, British Government in India. 2 vols. London 1925.
Dareste, F. R., Les constitutions modernes. 2 vols. Paris 1910.
Das, Tarakanath, Sovereign Rights of Indian Princes. Madras 1924.
— India in World Politics. New York 1924.
Dicey, A. V., Introduction to the Study of the Law of the Constitution (8th ed.). London 1924.
Diena, Giulio, Principe di Diritto Internazionale. Parte Prima, Milano, Roma, Napoli. 2de ed. (1924.)
Deo, N. G., The Princes of India. Bombay 1921.
Demangeon, Albert, Das Britische Weltreich. Berlin 1926.
Dodwell, Henry, A Sketch of the History of India from 1858 to 1918. London 1925.

Duff, Sir M. G. G., Sir Henry Maine. A brief memoir of his life. London 1892. (zit. Maine.)
v. Dungern, F. F., Die völkerrechtlichen Grundlagen der neueren Kolonialgründungen. (Diss.) Leipzig 1907.
Egerton, H. G., British Colonial Policy in the 20th Century. Lond. 1922.
Encyclopaedia of the Laws of England. London 1906.
Fauchille, Traité de Droit International Public. I, 1922. Paris.
Fenwick, Charles G., International Law. London 1924.
Freund, E., Das öffentliche Recht der Vereinigten Staaten. Tübingen 1911.
Gandhi, M. K., The Story of my Experiment with Truth. 1927.
Garratt, G. T., An Indian Commentary. London 1928.
Gemma, Scipione, Appunti di Diritto Internazionale. Diritto Pubblico. Bologna 1928.
Gilchrist, R. M., The Separation of Executive and Judical Functions. Calcutta 1923.
Gwynn, I. T., Indian Politics. London 1924.
Heilborn, Paul, Das völkerrechtliche Protektorat. Berlin 1891.
Hall, Duncan, The British Commonwealth of Nations. London 1920.
Hall, W. Edward, A Treatise on International Law. Oxford 1917.
Hatschek, J., Britisches und römisches Weltreich. München und Berlin 1921.
— Englisches Staatsrecht. 2 Bde. Tübingen 1905.
— Völkerrecht. Leipzig 1923.
— Einleitung ins öffentliche Recht. Leipzig 1926.
Heck, Karl, Der Aufbau des britischen Reiches. Berlin und Leipzig 1927.
Holdich, Sir Thomas H., India. London 1904.
Houghton, Bernard, Bureaucratic Government. London 1913.
Horne, E. A., The Political System of British India. Oxford 1922.
Horovitz, Josef, Indien unter britischer Herrschaft. Leipzig 1928.
Huber, Max, Die soziologischen Grundlagen des Völkerrechts. Berlin 1928.
Hull, W. I., Indias Political Crisis 1930, Baltimore (nach Abschluß der Arbeit erschienen).
Hind, A. and P., The New Empire Partnership. London 1915.
Jebb, Richard, The Empire in Eclipse. London 1926.
— The Imperial Conference. London 1912.
Jellinek, Georg, Allgemeine Staatslehre. Berlin 1914.
Jellinek, Walter, Gesetz, Gesetzesanwendung, Zweckmäßigkeitserwägung. Tübingen 1913.
Ilbert, Sir Courteney, The Government of India. Oxford 1915 (Supplemented 1916). (zit. Ilbert 1915.)
— The Government of India. Oxford 1922. (zit. Ilbert 1922.)
Ilbert and Meston, The New Constitution of India. London 1923.
The Indian States. Published by Authority. Calcutta (Government of India) 1927.
The Imperial Gazetteer of India. vol. IV. (The Indian Empire: Administrative.) Oxford 1907.
The Indian Year Book. Ed. by Sir Stanley Reed and S. T. Sheppard. Bombay and Calcutta 1927.
Kale, V. G., Indian Administration. Poona 1927.
Keith, Arthur B., War Government in the Dominions. London.
— The Constitution, Administration, and Laws of the Empire. London 1924.
— Speeches and Documents on Indian Policy. 2 vols. Oxford 1922.

— Responsible Government in the Dominions. 2 vols. Oxford 1928. (zit. Keith 1928.)
Kelsen, Hans, Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts. Tübingen 1920.
— Hauptprobleme der Staatslehre. Tübingen 1923.
— Allgemeine Staatslehre. Berlin und Leipzig 1926.
— Die Grundlagen des Naturrechts. Charlottenburg 1928.
Kempe, Richard, Das britische Reich als völkerrechtliche Organisation. Inaugural-Diss. vorgelegt (und noch nicht im Druck erschienen) in Erlangen 1928.
Kibe, M. V., The League of Nations and The Indian States. Indore 1924.
Kiefe, Robert, La Nationalité des Personnes dans l'Empire Britannique. Paris 1926.
Knubben, Rolf, Die Subjekte des Völkerrechts. (Handbuch des Völkerrechts, Stier-Somlo.) Stuttgart 1928.
Kordt, Erich, Die Stellung der Britischen Dominien zum Mutterland nach Recht und Verfassungskonvention. (Tübinger Abh. 17.) Stuttgart 1928.
Kunz, Josef L., Die Staatenverbindungen. (Handbuch des Völkerrechts, Stier-Somlo.) Stuttgart 1929.
Laband, Paul, Deutsches Reichsstaatsrecht (7. Aufl.), bearbeit. von Otto Mayer. Tübingen 1919.
Lawrence, T. I., The Principle of International Law. London 1925.
Lee-Warner, Sir William, The Native States of India. London 1910.
Lyall, Sir Alfred C., Asiatic Studies, 2 vols. London 1882.
— The Rise and Expansion of the British Dominion in India. (Reprint of 5th ed.) London 1920.
Macdonald, I. Ramsey, The Government of India. London 1919.
MacInnes, C. M., The British Commonwealth and its Unsolved Problems. London 1925.
Macnicol, Nicol, The Making of Modern India. London 1924.
Marvin, F. S., India and the West. London 1927.
Meston, Lord, India and the Empire (Daily News Series). London 1925.
Mischler-Ulbrich, Österreichisches Staatswörterbuch III. 1907.
Montagu, Edwin S., A Study in Indian Polity. Madras (1925?) (ohne Jahresangabe).
Muddiman, A. P., The Law of Extradition From and To British-India. Calcutta 1914.
Muir, Ramsay, The Making of British-India. Manchester 1915.
Mückenberger, H., Die Britische Reichskonferenz und das Verfassungsproblem. Leipzig 1927.
Mukerjee, Radhakamal, Democracies of the East. London 1927.
Mukherji, Panchanandas, The Indian Constitution. Calcutta u. Simla 1920.
Nathan, Manfred, Empire Government. London 1928.
Native States, Draft Memorandum. Poona 1918.
Nawiasky, Hans, Der Bundesstaat als Rechtsbegriff. Tübingen 1920.
— Grundprobleme der Reichsverfassung. I. Berlin 1928.
Oppenheim, International Law, 2 vols.. 3d ed. London 1921—1923. (Herausgeg. v. MacNair.) 4th ed. London 1928.
Paul, K. T., The British Connection with India. London 1927.

Pattani, Sir Prabashankar, The Indian Constitution. (An Alternative to Dyarchy.) London 1924.
Panikkar, K. M., An Introduction to the Study of the Relations of Indian States with the Government of India. London 1927.
„Kerata Putra“, The Working of Dyarchy in India, 1918—1928. (D. B. Taraporevala, Sons & Co.) (1929?)
Ras, B. S., and Pole, D. G., The Problem of India. London 1926.
Redslob, Robert, Théorie de la Société des Nations. Paris 1927.
Rousseau, Charles, La Compétence de la Société des Nations dans le Règlement des Conflits Internationaux. Paris 1927.
Roy, Manabendra N., Indiens Politische Zukunft. Hamburg, Berlin 1927.
— La Libération Nationale des Indes. Paris 1926.
Rutherford, V. H., Modern India. London 1927.
Schücking-Wehberg, Die Satzung des Völkerbundes. Berlin 1924.
Seton, Sir Malcolm C. C., The India Office. London a. New York 1926.
Shah and Bahadurji, The Governance of India. Bombay 1924.
Sinha, Lord, The Speeches and Writings of —. Madras 1919.
— Société des Nations, Recueil des Traités.
Smend, Rudolf, Maßstäbe des parlamentarischen Wahlrechts in der deutschen Staatstheorie des 19. Jahrhunderts. Stuttgart 1912.
Smith, V. A., Oxford History of India. Oxford 1923.
Staehlin, Karl, Das äußere und das innere Problem im heutigen Brit.-Indien. Heidelberg 1908.
Strachey, Sir John, India, its Administration and Progress. London 1903.
Strupp, Karl, Theorie und Praxis des Völkerrechts. Berlin 1925.
— Grundzüge des positiven Völkerrechts. Bonn 1926. Bonn 1928.
— Eléments du Droit International Public Européen et Américain. Paris 1927.
Sapre, B. G., The Growth of Indian Constitution and Administration. Sangli 1924.
Thakore, B. K., Indian Administration to the Dawn of Responsible Government. Bombay 1926.
Triepel, Heinrich, Völkerrecht und Landesrecht. Leipzig 1899.
— Staatsrecht und Politik. Berlin 1927.
Tupper, Charles Lewis, Our Indian Protectorate. London 1893.
Twiss, Sir Travers, Law of Nations. Oxford 1884.
Weber, Max, Wirtschaft und Gesellschaft (3 Lieferungen). Tübingen 1921.
Westlake, John, International Law. Cambridge 1910.
— The Collected Papers of John Westlake On Public International Law, ed. by L. Oppenheim. London 1914.
Whitehead, (Bishop) Henry, Indian Problems in Religion, Education, Politics. London, Bombay, Sidney 1924.
Whyte, Sir Frederick, India, A Federation? Prepared at the request of the Government of India. Ohne Erscheinungsort und Jahreszahl.
Willoughby, W. F., Territories and Dependencies of the United States. New York 1905.
Willoughby, Westel W., An Examination of the Nature of the State. New York 1922.
— The Fundamental Concepts of Public Law. New York 1924.
— und Rogers, L., Introduction to the Problem of Government. New York 1925.
Zimand, Savel, Living India. New York, London 1928.
Zimmern, Alfred, The Third British Empire. London 1927.

Die wichtigsten der im Text angeführten offiziellen Publikationen.

Report on Indian Constitutional Reforms (Cd. 9109). London 1918. (Montagu-Chelmsford-Report, zit. Montford-Rep.)
Constitutional Reforms (Lord Southborough's Committees). I. Franchise Committee Cmd. 141; II. Division of Functions Cmd. 103.
Home Administration. (Report of the Crewe Committee.) Cmd. 207.
Government of India Bill. Joint Select Committee. H. C. 203. (London 1919.) vol. I.
Rules under the Government of India Act, London 1921 ff.
Imperial Conference 1921, Cmd. 1474.
Imperial Conference 1923, Summary of Proceedings, Cmd. 1987.
Imperial Conference 1923, Appendices to the Summary ..., Cmd. 1088.
Imperial Conference 1926, Summary of Proceedings, Cmd. 2768.
Imperial Conference 1926, Appendices ..., Cmd. 2769.
(East India) Constitutional Reforms. Report of the Reforms Enquiry Committee, 1924, appointed by the Government of India. Cmd. 2360. (zit. Muddiman Cttee.)
(East India) Indian States. Report of the Indian States Committee, 1928—1929, Cmd. 3302. (zat. Butler-Cttee.)
Indian Legislative Assembly Debates.
Parliamentary Debates. Extracts Relating to Indian Affairs. (India Office.)
Reports of the Delegates of India to the Sessions of the League of Nations, 1920—1927.

Aufsätze aus Sammelwerken und Zeitschriften.

All-India States' Peoples Conference (Bombay). In Servant of India (Poona), 22. Dez. 1927, p. 561.
Ali, A. Yusuf, India and The League of Nations. In Contemporary Review (London), Mai 1921, p. 633 ff.
Archbold, W. A. J., Federalism in India. In Contemporary Review 1927 p. 612 ff.
Boykott-Aufforderung gegen Simon-Commission. In Servant of India, 17. Nov. 1927, p. 499.
Brown Scott, J., The British Commonwealth of Nations. In American Journal of International Law XXI, 95.
Burdwan, Maharaja of, Indian at the Imperial Conference. In The Asiatic Review, Jan. 1927, p. 1 ff.
— Indian Reforms and the Simon Commission (Vortrag Mai 1928), (East India Association Proceedings, Juli 1928, p. 161 ff.).
Chirol, Sir Valentine, India and the League of Nations. In Asiatic Quarterly Review (London), Juli 1922, p. 413 ff.
Craddock, Sir Reginald, The Indian Problem, Vortrag im Royal Colonial Institute, London May 8 th, 1928. Sonderdruck.
Crawford, J. D., The Indian Army and a Self-Governing India. In Asiatic Review, Juli 1929.
Das, Taraknath, The Report of the Indian States Committee. In Calcutta Review, Okt. 1929, p. 30.

Davies, Arthur, „Swaraj“ India and the League of Nations. In Nineteenth Century, Okt. 1929, p. 433 ff.
O'Dwyer, Sir M. F., Politics and Religion in India To-Day. In Edinburgh Review, Oktober 1926, no. 498 vol. 244.
Erich, Rafael, Grenzgebiete des Staats- und Völkerrechts. In Ztschrft. f. Völkerrecht VII, 1913, p. 570 ff.
Freund, E., Neues amerikanisches Staatsrecht. In ArchÖffR. XI, 1922, S. 376 ff.
Giese, Friedrich, Die Geltung der Reichsverfassung in den Schutzgebieten. In d. Festgabe der Bonner Jur.-Fak. für Krüger. Berlin 1911.
Gupta, I. S., India and the League of Nations. In Modern Review (Calcutta), Aug. 1926, p. 161 ff.
Gangulee, Nagendra N., India and the League of Nations. In Asiatic Review, Jan. 1926, p. 15 ff.
Holdsworth, William S., The Indian States. In New York University Law Quarterly Review, Sept. 1929, p. 1 ff.
Hudson, N. O., Cases and other Materials on International Law, St. Paul 1929.
Johnston, W. Kenneth, Dominion Status in International Law. In American Journal of International Law XXII p. 481.
Keith, A. B., Notes on Imperial Constitutional Law. In Journal of Comparative Legislation and International Law X, 1. 2. 1928, p. 118 ff.
Kerr, Philip, From Empire To Commonwealth. In Foreign Affairs, New York, 15. 12. 1922.
Kraus, Alois, Die innerpolitische Entwicklung Britisch-Indiens im neuen Jahrhundert. Asiatisches Jahrbuch 1914.
Kraus, Wolfgang, Die völkerrechtliche Stellung Britisch-Indiens. In der Festschrift zum 60. Geburtstage v. Otto Köbner, Stuttgart 1930.
Lewis, Malcolm M., Internat. Status of the Brit- Self-Gov. Dominions. British Year Book of International Law 1922/23.
Löwenstein, Karl, Zur Soziologie der parlamentarischen Repräsentation in England vor der ersten Reformbill. In der Erinnerungsgabe für Max Weber, II, München u. Leipzig 1923, S. 85 ff.
— Die „Magna Charta“ des Britischen Weltreiches. ArchÖffR. 1927 S. 255 ff.
— Das heutige Verfassungsrecht des brit. Weltreichs. JahrbÖffR. Bd. 13, 1925.
Malcolm, G. A., The Status of the Philippines. In Michigan Law Review XIV, no. 7, Mai 1916.
Mills, J. Saxon, The Butler Report and the Indian Princes. In Asiatic Review, Juli 1929, p. 413 ff.
Molson, A. H. E., The Indian States and the Butler Committee's Report. In Asiatic Review, Okt. 1929, p. 580.
Morris, H. P., La Situation dans l'Inde. In Revue des Sciences Politiques Apr./Juni 1926 p. 208 ff.
Ratto, Mario Orsini, La Lotta Politica Nell' India. In Politica, Mai/Juni 1925.
Reed, Sir Stanley, Some thoughts on Indian Policy. In Journal of the Royal Institute of International Affairs, 1926, p. 195 ff.
Rolin, Henri, Le statut des Dominions. In Revue de Droit Internat. et de Législation Comparée, 1923, p. 195 ff.
Round Table, eine größere Anzahl jeweils zit. anonymer Aufsätze.

Rosenberg, Werner, Territorium, Schutzgebiet und Reichsland. In Annalen des Deutschen Reichs 1907 S. 493 ff., S. 663 ff.
Sastri, Srinivasa, The Indian Delegation to Geneva. In Servant of India, 27. Aug. 1925, p. 352 ff.
Shirras, G. F., India in Convalescence. In Foreign Affairs, New York, Juli 1926.
Singh, J., Progress of Constitut. Government in India. In Asiatic Review, Okt. 1929.
Olivier, Lord, Die Reform der indischen Verfassung. In Nord und Süd, Februar 1928, p. 150 ff.
— The Indian Political Atmosphere. In Contemporary Review, 1927, p. 159ff.
Tendulkar, Ayi, Wie wird Indien als Dominion aussehen? In Die Gesellschaft, Okt. 1929, p. 316 ff.
Thoma, Richard, Der Begriff der modernen Demokratie in seinem Verhältnis zum Staatsbegriff. Erinnerungsgabe für Max Weber, II, München u. Leipzig 1923, S. 37 ff.
Whyte, Sir Frederick, Political Evolution in India. In Foreign Affairs, New York, Jan. 1925, p. 223 ff.
Why is India in the League of Nations? In Far Eastern Review (Shanghai), Sept. 1926, p. 395 ff.
Williams, L. F. Rushbrooke, India and the Future of the Indian States. In the Asiatic Review, 1927, p. 369.
— India's Threefold Problem. In Asiatic Review, Apr. 1929, p. 184 f.
— The Problem of British India and the Indian Native States. In Current History, August 1929, p. 817 ff.

Anhang.

1. Wahlrecht für den Bombay legislat. Council.

(Rules under the Government of India Act.)

Bombay. — Schedule II.

Qualifications of Electors.

Definitions.

1. For the purposes of this schedule —
   (a) „a European“ means every person of European descent in the male line being a British subject and resident in British India who either was born in or has a domicile in the United Kingdom or in any British Possession or in any State in India, or whose father was so born or has or had up to the date of the birth of the person in question such a domicile;
   (b) „holder“ means a person lawfully in possession of land whether such possession is actual or not;
   (c) „publication of the electoral roll“ means the first publication under these rules of the electoral roll for the time being under preparation;
   (d) „tenant“ means a lessee whether holding under an instrument or under an oral agreement, and includes a mortgagee of tenant's rights with possession.

General Constituencies.

Non-Muhammadan and Muhammadan Urban Constituencies.

2. A person shall be qualified as an elector for a non-Muhammadan or Muhammadan urban constituency who is not a European and who, on the 1st day of April next preceding the date of publication of the electoral roll, had a place of residence within the constituency or, in the case of a Bombay City constituency, within the limits of the said city or within the limits of the taluka of Salsette, or, in the case of any other urban constituency, within two miles of the boundary thereof, and who—

(a) on the last 1st day of April aforesaid occupied as owner or tenant, in such constituency, a house or building, or part of a house or building separately occupied, as a dwelling or for the purpose of any trade, business or profession, —

(I) of which the annual rental value was not less than Rs. 120 in the case of a Bombay City constituency, and not less than Rs. 60 in the case of a Carachi City constituency, or

(II) in any other urban constituency, where any tax is based on the annual rental value of houses or buildings, of which the annual rental value was not less than Rs. 36; or, if not tax so based is levied, of which the capital value was not less than Rs. 1,500; or

(b) was assessed to income tax in the financial year preceding that in which the publication of the electoral roll takes; or

(c) is a retired pensioned, or discharged officer, non-commissioned officer, or soldier of His Majesty's regular forces; or

(d) on the 1st day of January next preceding the date of publication of the electoral roll, held a qualification in respect of land within the constituency which, if helt within the nearest rural constituency, would qualifiy him as an elector for such constituency.

Provided that—

(I) no person shall be qualified as an elector for a Muhammadan constituency who is not Muhammadan, and

(II) no Muhammadan shall be qualified as an elector for a non-Muhammadan constituency.

Non-Muhammadan and Muhammadan Rural Constituencies.

3. A person shall be qualified as an elector for a non-Muhammaddan or Muhammadan rural constituency who is not a European and who, on the 1st day of January next preceding the date of publication of the electoral roll, had a place of residence within the constituency or within a contiguous constituency of the same communal description, and who—

(a)—(I) in the case of any constituency in Sind on the 1st day of January aforesaid held in his own right or occupied as a permanent tenant or as a lessee from Government alienated or unalienated land in such constituency on which, in any one of the five revenue years preceding the publication of the electoral roll, an assessment of not less than Rs. 16 land revenue in the Upper Sind Frontier District, and of not less than

Rs. 32 land revenue elsewhere, has been paid or would have been paid if the land had not been alienated, or

(II) in the case of any other constituency, on the 1st day of January aforesaid held in his own right or occupied as a tenant in such constituency alienated or unalienated land assessed at or of the assessable value of not less than Rs. 16 land revenue in the Panch Mahals or Ratnagiri districts and not less than Rs. 32 land revenue elsewhere; or

(b) on the 1st day of January aforesaid was the alienee of the right of Government to the payment of rent or land revenue, amounting to not less than Rs. 16 in the Panch Mahals or Ratnagiri or Upper Sind Frontier Districts and to not less than Rs. 32 elsewhere, leviable in respect of land so alienated and situate within the constituency, or was a khot or a sharer in a bhagdari or narvadari village in the constituency' responsible for the payment of Rs. 16 land revenue in the Panch Mahals or Ratnagiri or Upper Sind Frontier Districts and of not less than Rs. 32 land revenue elsewhere; or

(c) was assessed to income tax in the financial year preceding that in which the publication of the electoral roll takes place; or

(d) is a retired, pensioned, or discharged officer, non-commissioned officer, or soldier of His Majesty's regular forces; or

(e) in any municipal district, cantonment or notified area in the constituency, on the 1st day of April next proceeding the date of publication of the electoral roll, occupied, as owner or tenant, a house or building, or part of house or building separately occupied, as a dwelling or for the purpose of any trade, business or profession, —

(I) of which the annual rental value was not less than Rs. 36 in a constituency in Sind; or

(II) in any other constituency, if in such municipal district cantonment or notified area a tax is based on the annual rental value of houses and building, of which the annual rental value was not less than Rs. 24 in the Panch Mahals or Ratnagiri Districts and not less than Rs. 24 elsewhere; or, if no tax so based is levied, of which the capital value was not less than Rs. 1,00 in the Panch Mahals and Ratnagiri Districts and not less than Rs. 1,500 elsewhere:

Provided that—

(1) no person who is not a Muhammadan shall be qualified as an elector for a Muhammadan constituency, and

(2) No Muhammadan shall be qualified as an elector for a non-Muhammadan constituency.

European Constituencies.

4. (1) A person shall be qualified as an elector for the Bombay City (European) constituency who is a European and save in that respect has a qualification hereinbefore perscribed for an elector of a Bombay City constituency.

(2) A person shall be qualified as an elector for the Presidency (European) constituency who is a European and save in that respect has the qualification hereinbefore perscribed for an elector of an urban, other than a Bombay City constituency or of a rural constituency according as he has a place of residence within an urban or rural constituency.

Special Constituencies.

Landholders Constituenciest.

5. (1) A person shall be qualified as an elector for the constituency of Deccan Sardars and Inamdars whose name is entered in the list for the time being in force under the Resolution of the Government of Bombay in the Political Department No.2363, dated the 23rd July, 1867, or who, on the 1st day of January next preceding the date of publication of the electoral roll, was the sole alience of the right of Government to the payment of rent or land revenue in respect of an entire village situate within the constituency.

(2) A person shall be qualified as an elector for the constituency of the Gujarat Sardarsand Inamdars whose name is entered in the list for the time being in force under the Resolution of the Government of Bombay in the Political Department No. 2365, dated the 21st September 1909, or who, on the 1st day of January next preceding the date of publication of the electoral roll, was the sole alience of the right of Government to the payment of land or rent revenue in respect of an entire village situate within the constituency, or was the sole holder on talukdari tenure of such a village.

(3) A person shall be qualified as an elector for the constituency of Jagirdars and Zamindars (Sind) who is a jagirdar of the first or second class in Sind, or who in each of the three revenue years preceding the publication of the electoral roll has paid not less than Rs. 1,000 land revenue on land situate in any district in Sind.

University Constituency.

6. A person shall be qualified as an elector for the Bombay University constituency who, on the 1st day of April next preceding the date of publication of the electoral roll, had a place of residence in the Bombay Presidency (excluding Aden) and was a member of the Senate or an Honorary Fellow of the University or a graduate of the University of seven years standing.

Commerce and Industry Constituencies.

7. A person shall be qualified as an elector for a Commerce and Industry constituency whose name is entered in the list of members, for the time being in force, of the association forming such constituency, or who is entitled to exercise the rights and priviliges of membership on behalf of and in the name of any firm or company or corporation entered in such lists of members.

Miscellaneous.

Joint Families.

8. where any property is held or occupied or payment is made or received jointly by the members of a joint family, the family shall be adopted as a unit for deciding whether under the provisions of this Schedule the requisite qualification exists; and, if it does exist, the manager of the family only shall be qualified as an elector in respect of such property or payment.

Trustees.

9. No person holding or occupying any property or making or receiving any payment in a fiduciary capacity shall be qualified as an elector for any constituency in respect of such property or payment.

Rental and Capital Value.

10. The value of any machinery, furniture or equipment contained in, or situate upon, any house or building shall not be included in estimating the rental or capital value of such house building.

Service Tenure.

11. A person who occupies any dwelling-house, other than a house in any military or police line, by virtue of any office, service or employment shall, if the dwelling-house is not inhabited by the person in whose service he is such office, service or employment, be deemed to occupy the dewilling-house as a tenant.

Unassessed Land.

12. The average rate of assessment on assessed land in a village or, if there is no such land in the village, the average rate of assessment on assessed land in the nearest village containing such land shall be taken as the rate for calculating the assessable value of unassessed land in such village.

Revenue, &c. Record conclusive Proof.

13. For the purpose of deciding any claim to be registered in respect of any assessment, payment of rent or land revenue, rental value, capital value or payment of income-tax, an entry in any revenue record or in the record of any municipal district or cantonment or notified area or in the records of the Municipal Corporation of the City of Bombay, stating the amount of such assessment, payment or value, shall be conclusive proof of the amount of such assesment, payment or value.

Die Verfassung der Fürstenkammer.

EXTRACT FROM GAZETTE OF INDIA EXTRAORDINARY FEBRUARY 8, 1921.

No. 263-R. — In pursuance of clause 13 of the Constitution of the Chamber of Princes, His Excellency the Viceroy is pleased to make the following Rules for the Conduct of Business in the Chamber of Princes: —

RULES FOR THE BUSINESS IN THE CHAMBER OF PRINCES.

1. Ordinary meetings of the Chamber will be held once a year at Delhi on a date which will be fixed by th Viceroy. The Viceroy has the discretion to convene extraordinary meetings on his own initiative or on the suggestion of one or more Members or Representative Members of the Chamber.

Appointment of a President.

2. The Viceroy will ordinarily preside. When the Viceroy is not present one of the Princes selected by His Excellency will preside, and shall have all the Powers conferred by these Rules on the President. When a Ruling Prince presides, he shall have only one vote.

Agenda.

3. The Chamber will ordinarily consider only matters included in the agenda, which will be framed under the Viceroy's orders by the Political Secretary in consultation with the Standing Committee. Any Member or Representative Member desiring to propose any subject for inclusion in the agenda for any meeting must give written notice of his proposal to the Chancellor and to the Political Secretary three months before the date fixed for the Meeting, except with the leave of the President no such proposal shall be included in the agenda unless the provisions of this Rule have been complied with.

Copy of agenda to be furnished to Members.

4. A copy of the agenda will be furnished to every Member and Representative Member of the Chamber, if possible — two months before the meeting and a list of business for each day will be circulated by the Secretary of the Chamber.

Duties of President and points of order.

5. The President will preserve order, and all points of order will be decided by him.

Members to rise when speaking and to address the President or Princes collectively.

6. Every Member or Representative Member will rise when he speaks and will address the President or the Princes collectively.

Members who cannot speak English.

7. Speeches will ordinarily be made in English. In case of a Member or Representative Member being unable to express himself in English, he may depute another Member or Representative Member to read his speech, or it may be taken as read and recorded with the proceedings of the Chamber.

If the latter procedure is desired, a sufficient number of printed copies of the speech should be sent to the Secretary of the Chamber, for distribution to the Members and Representative Members, two clear days before the day fixed for the discussion.

In special cases, explanations may be given in the vernacular with the leave of the President.

Interruptions and Explanations.

8. When, for the purpose of explanation during discussion, or for any other sufficient reason, a Member or Representative Mem-

ber has occasion to ask a question of another Member or Representative Member on any matter then under the consideration of the Chamber, he will ask the question trough the President. When a Member or Representative Member rises to offer an explanation, the speaker must resume his seat until the Member or Representative Member offering such an explanation has finished speaking. Interruptions, except for the purpose of explanation or on a point of order should be avoided.

Resolutions.

9. All matters included in the agenda will be submitted for discussion by the Chamber and any Member or Representative Member may give notice of his intention to move a resolution thereon in specified terms. Such notice may be given either orally in the Chamber during the discussion or by letter to the Secretary of the Chamber.

Resolution to be set down in List of Business.

10. As soon as may be convenient after such notice has been given the resolution shall be set down in the List of Business for the day, provided that, except with the leave of the President, no resolution shall be moved until the expiration of one day. After the day upon which such notice was given.

Amendments.

11. When a notice of resolution has been given any Member or Representative Member may give notice of his intention to move an amendment or amendments thereto in speciefied terms. Such notice may be given either orally in the Chamber, or by letter through the Secretary of the Chamber.

Order of Amendments.

12. Amendments will ordinarily be discussed with the resolution to which they refer and in the order of th clauses (if any) of the resolution provided that, except with the leave of the President, no amendment shall ordinarily be moved of which less than 24 hours clear notice has been given.

President may adjourn discussion of Resolutions.

13. The President may, if he thinks fit, adjourn the discussion of any resolution in order to allow an amendment to be moved, but no amendment shall be moved or discussed after the resolution has been put to the vote.

Reference to select Committees.

14. When a resolution or any matter is being considered by the Chamber, any Member or Representative Member may propose that it may be referred to a select Committee to be nominated by a vote of the Chamber.

Composition of select Committees.

15. A select Committee may, if the Chamber so directs, include persons not being Members or Representative Members of the Chamber whose advice may be required.

Report by select Committees.

16. Select Committees will present their reports trough the Chamber for consideration, and any Member or Representative Member may move that the Report be adopted or rejected either wholly or in part or may, subject to the provisions of Rule 12, move amendments thereto.

Resolutions upon matters not arising out of the agenda.

17. With the leave of the President a resolution may also be moved upon a matter not arising out of the agenda. The provisions of Rules 9—16 shall apply so far as may be to a resolution so moved.

Voting.

18. (1) On every motion before the Chamber the question will be put by the President and will be decided by a majority of votes.

(2) Votes will be taken by a show of hands.

Voting to be recorded in Book of Proceedings.

19. Where a substantial difference of opinion is disclosed, or where any Member or Representative Member so desires, the names of Members or Representative Members voting for or against a resolution or an amendment, and of those abstaining from voting, will be recorded in the Book of Proceedings.

Submission of Proceedings to the Viceroy.

20. All proceedings of the Chamber shall be submitted to the Viceroy. This will ordinarily be done at the end of each session unless any Member or Representative Member desires earlier submission.

Proceedings in camera.

21. The proceedings of the Chamber may, if the President so directs, be held *in camera*. Any member or representative member may move the President at a meeting of the Chamber for a direction to this effect.

Attendance of Secretary.

22. The Secretary of the Chamber shall be in attendance at every meeting and shall be entitled with the leave of the President to address the Chamber upon any specified subject. In case of the illness or unavoidable absence of the Secretary his place shall be taken by some other person approved by the President.

Attendance of other officiers.

23. With the leave of the President any other officer of the Government may attend a meeting of the Chamber and may address the Chamber upon any specified subject.

Admission to the proceedings of the Chamber will be by ticket, for which application must be made to the Secretary.

EXTRACT FROM THE GAZETTE OF INDIA EXTRAORDINARY, FEBRUARY 8, 1921.

No. 262-R.

CONSTITUTION OF THE CHAMBER OF PRINCES.

1. The Viceroy shall be the President of the Chamber.

2. The Chamber shall consist of Members and Representative Members. The Members of the Chamber shall be —

(I) Rulers of States who enjoyed permanent dynastic salutes of 11 guns or over on the 1st January, 1920; and

(II) Rulers of States who exercise such full or practically full internal powers as in the opinion of the Viceroy qualify them for admission to the Chamber.

The Representative Members of the Chamber shall be such Rulers of States not qualified for admission under sub-clauses (I) and (II) above as may be appointed under the Regulations.

3. The Chamber shall be a deliberative, consultative and advisory, but not an executive, body.

4. The functions of the Chamber shall be —

(I) To initiate in accordance with the Rules of Business proposals and to make recommendations relating to the preservation and maintenance of Treaties, and of the rights and interests, dignities and powers, privileges and prerogatives of the Princes and Chiefs, their States and the members of their families;

(II) To discuss and make representations upon matters of Imperial or common concern, and subjects referred to the Chamber for consideration by the Viceroy;

(III) To appoint Committees of experts and others to advise the Chamber upon technical or other intricate questions;

(IV) To appoint a Chancellor of the Chamber and a Standing Committee, such appointments to be made in accordance with the Regulations, by which the functions of the Chancellor and Standing Committee will also be defined;

(V) To propose for the consideration of the Viceroy Regulations for any purpose connected with the Chamber or Rules of Business, or amendments, or alterations of the Regulations or Rules; and

(VI) To deal with any other matter provided for by the Regulations or Rules.

5. No proposal affecting the Constitution of the Chamber shall be brought up before it or discussed except with the leave of the Viceroy.

6. The functions of the Chamber shall only be exercisable when at least thirty Members and Representative Members are present at a Meeting duly convened in accordance with the Rules of Business.

7. Recommendations of the Chamber shall be made in accordance with the vote of the majority present and voting thereon.

Members and Representative Members of the Chamber only will be entitled to vote, each Member or Representative Member having one vote.

8. The attendance of Members, Representative Members and voting in the Chamber shall be v o l u n t a r y.

9. There shall be a Secretary of the Chamber to be appointed by the Viceroy, whose duty it will be to record in a Book of Proceedings all recommendations of the Chamber, and to submit copies thereof for the consideration of the Viceroy, who will take such action as he may see fit. Copies of all such recommendations shall

be sent by the Secretary to all Members and Representative Members of the Chamber.

10. Treaties and internal affairs of individual States, rights and interests, dignities and powers privileges and prerogatives of individual Princes and Chiefs, their States and the members of their families and the actions of individual Rulers shall not be discussed in the Chamber.

11. The institution of the Chamber shall not prejudice in any way the engagements of the relations of any State with the Viceroy or Governor General (including the right or direct correspondence) nor shall any recommendation of the Chamber in any way prejudice the rights or restrict the freedom of action of any State.

12. The first Regulations shall be the Regulations set out in the schedule hereto, which may be varied or added to from time to time by the Viceroy in consultation with the Chamber.

13. Rules for the Conduct of the Business of the Chamber (hereinbefore referred to as Rules of Business) shall be made by the Viceroy in consultation with the Chamber and may be varied or added to from time to time.

14. The Viceroy may, for the purpose of any meeting of the Chamber, suspend any of the Rules of Business.

EXTRACT FROM THE GAZETTE OF INDIA, MARCH 19, 1921.

No. 321-R. In pursuance of clause 12 of the Constitution of the Chamber of Princes, published with the notification of the Government of India in the Foreign and Political Department No. 262-R, dated the 8th February 1921, His Excellency the Viceroy is pleased to direct that the following shall be substituted for the Schedule appended to the said Constitution, namely: —

SCHEDULE

(*Vide* clause 12 of the Constitution)

FIRST REGULATIONS.

I. Regulations regarding the appointment of Chancellor.

1. The Chancellor will be elected from among the Members of the Chamber. Both members and Representative members will be

entitled to vote at the election which will be held in accordance with the Rules set out in Appendix A hereto.

2. The Chancellor will hold office until the conclusion of the 1st annual meeting after that at which he was elected.

3. In the event of a casual vacancy occurring from any cause in the office of Chancellor, the member, who at the last preceding election obtained the next highest number of votes, shall act as Chancellor during the vacancy.

II. Regulations regarding the appointment of the Standing Committee.

1. The Standing Committee will consist of seven Members including the Chancellor who will be am Member of the committee *ex-officio*. The other six Members will be elected from Members of the Chamber. Both Members and Representative Members will be entitled to vote at the election which will be held in accordance with the Rules set out in Appendix B hereto.

2. The quorum of the Committee will be fixed at four.

3. The Committee will have power in special circumstances to co-opt additional Members, at their discretion and to such extent as may be necessary.

4. The Members will continue to hold office till the conclusion of the first annual meeting after that at which they were elected. Members will be eligible for the election at the end of the period.

5. The functions of the Standing Committee will be to advise the Viceroy on questions referred to the Committee by the Viceroy and to propose for his consideration other questions affecting Indian States generally or which are of concern either to the States as a whole or to British India and the States in common.

6. The Political Secretary will ordinarily attend the meetings of the Standing Committee and will consult the Committee in framing the agenda for the meetings of the Chamber of Princes.

III. Regulation regarding the position of minor Princes and Chiefs in the Chamber.

Ruling Princes and Chiefs of States included in Clause 2, subclauses (I) and (II) of the Constiution, who are minors, will not exercise the rights of Membership of the Chamber, but may attend meetings of the Chamber by the invitation of the Viceroy on ceremonial occasions or in order to watch the proceedings of the Chamber.

2. The regents of States will be admitted into the Chamber to represent the interests of the minor Ruler an his State, if (I) they are Princes ruling over their own States in addition to being Regents of other States; or (II) Princes who have abdicated and are Regents of other States; but in no case will they have more than one vote.

Appendices to the First Regulations.

A. Rules for the election of the Chancellor.

1. The election shall be held by ballot in the Chamber upon a day to be appointed by the Viceroy.

2. Every Member and Representative Member, then present in the Chamber, shall be entitled to one vote.

3. Votes shall be recorded upon voting papers to be prepared by the Secretary in a form approved by the Viceroy, provided that there shall be nothing upon the form to indicate the name of the Member or Representative Member voting or the State which he represents.

4. Voting papers need not be signed. The necessary instructions for recording the vote will be printed upon each voting paper.

5. When the votes have been recorded, the voting papers shall then be collected in a ballot box the Secretary who shall then proceed to count the votes recorded and shall report to the Chamber the names of the two Members in whose favour the largest number of votes have been recorded.

6. Upon the report being made, any Member shall be entitled to claim a scrutiny in which case the Chamber shall appoint a Committee of three Members who shall, with the assistance of the Secretary, recount the votes recorded and declare the result, which shall be final.

7. Any voting paper which is not filled in, in accordance with the instructions for recording the vote, shall not be taken into account. The number of votes recorded for any Member shall not be disclosed.

8. In the event of an equal number of votes being recorded for the first two Members a second ballot shall be held between them.

9. In the event of an equal number of votes being recorded for the second and third or more Members, a second ballot shall be held between them.

10. In the case of second ballots, any voting paper containing a name other than those of the between whom the second ballot is held shall not be taken into account.

11. On the conclusion of the election all voting papers shall be destroyed.

B. Rules for the election of the Standing Committee.

1. The election shall be held by ballot in the Chamber upon a day to be appointed by the Viceroy after the election of the Chancellor.

2. Every Member and Representative Member, then present in the Chamber, shall be entitled to one vote.

3. Votes shall be recorded upon voting papers to be prepared by the Secretary in a form approved by the Viceroy, provided that there shall be nothing in the form to indicate the name of the Member or Representative Member voting or the State which he represents.

4. Voting papers need not be signed. The necessary instructions for recording the votes will be printed upon each voting paper.

5. When the votes have been recorded, the voting papers shall then be collected in a ballot box by the Secretary, who shall then proceed to count the votes recorded and report to the Chamber the names of the Members who, having regard to the provisions of Regulation II are deemed to have been duly elected.

6. Upon the Report being made, any Member shall be entitled to claim a scrutiny in which case the Chamber shall appoint a Committee of three Members, who shall, with the assistance of the Secretary, recount the votes recorded and declare the result, which shall be final.

7. Any voting paper which is not filled in, in accordance with the instructions for recording votes, shall not be taken into account. The number of votes recorded for any Member shall not be disclosed.

8. In the event of an equal number of votes being recorded for two or more members a second ballot shall be held between them.

9. In the case of second ballots, any voting papers containing a name, other than those of the Members between whom the second ballot si held, shall not be taken into account.

10. On the conclusion of the election all voting papers shall be destroyed.

J. B. WOOD,
Secretary to the Government of India.

EXTRACT FROM THE GAZETTE OF INDIA, APRIL 16, 1921.

No. 353-R. In pursuance of Clause 12 of the Constiution of the Chamber of Princes, published with the notification of the Government of India in the Foreign and Political Department, No. 262-R, dated the 8th February 1921, His Excellency the Viceroy is pleased to direct that the following additions shall be made to the Schedule to the said Constitution as amended by the like notification No. 321-R, dated the 16th March 1921 namely:

After Part III of the First Regulations, insert the following:

„IV. Regulations for the appointment of Representation members."

(1) There shall be 12 representative members who shall be elected, as hereinafter provided, from the Rulers of States specified in the Appendix to the Regulations.

(2) Of the 12 Representative Members to be so elected, four shall be elected by the Rulers of States specified in part I of the said Appendix, being Ruling Chiefs of the Bombay Presidency, but including for purposes of this Regulation the Raja of Sandur in the Madras Presidency; two by the Rulers of States specified in Part II of the said appendix being Ruling Chiefs of the Punjab; three by the Rulers of States specified in Part III of the said Appendix, being Ruling Chiefs of Bihar and Orissa; two by the Rulers of States specified in part four cf the said Appendix, being Ruling Chiefs in Central Provinces; and one by the Rulers of States specified in part V of the said Appendix, being Ruling Chiefs of Central India.

(3) Subject to the provisions of Regulation (2) each Representative Member shall be elected by a group of Ruling Chiefs. The Viceroy shall determine what States shall fall into a group for the purposes of this Regulation.

(4) Ruling Chiefs included in a group under Regulation (3) shall only vote for Ruling Chiefs in that Group.

(5) Elections shall be held by local Political Officers under Rules yo be framed under the direction of the Viceroy and circulated for the information of the Chamber and the Chiefs concerned.

(6) In the event of any dispute regarding an election, the matter shall be referred to the Viceroy, whose decision shall be final. The Viceroy may, if necessary, order a fresh election to be held.

(7) Representative Members elected under these Regulations shall serve for three years and be eligible for re-election at the end of that period.

(8) In the event of a vacancy occurring among the Representative Members on account of resignation or any other causes, the Viceroy may direct that another election shall be held to fill the vacancy. Any Representative Member so elected shall serve for the remainder of the term for which the Representative Member in whose place he is elected would have been entitled to serve under Regulation (7).

APPENDIX TO REGULATION IV

Part I. STATES IN BOMBAY AND MADRAS.

Bombay. — Lakhtar, Sayla, Chuda, Vala, Jasdan, Manavadar, Thana-Devli, Vadia, Lathi, Muli, Bajana, Virpur, Malia- Kotda-Sangaini, Jetpur, Bilkha, Patdi, Pol, Kadana, Tharad, Bhor, Akalkot, Aundh, Phaltan, Jath, Surgana, Miraj (Senior), Miraj (Junior), Jamkhandi, Kurundwad (Senior), Ramdurg, Savanur.

Madras. — Sandur.

Part II. STATES IN THE PUNJAB.

Pataudi, Kalsia, Dujana, Baghal, Baghat, Bashahr, Bhajji, Bija, Darkuti, Dhami, Jubbal, Keonthal, Kothar, Kumharsain, Kunihar, Mailog, Mangal, Nalagarh, Sangri, Taroch.

Part III. STATES IN BIHAR AND ORISSA.

Patna, Kalahandi, Sonpur, Bamra, Rairakhol, Gangpur, Bonai, Mayurbhanj, Keonjhar, Dhenkanal, Baud, Khandpara, Daspalla, Nayagarh, Talcher, Nilgiri, Hindol, Athmallik, Ranpur, Narsingpur, Sthgarh, Pal Lahara, Baramba, Tigiria, Seraikela, Kharsawan.

Part IV. STATES IN CENTRAL PROVINCES.

Bastar, Kanker, Surguja, Udaipur, Jashpur, Raigarh, Sarangarh, Makrai, Sakti, Kawardha, Khairagarh, Korea, Nandgaon, Chhuikhadan, Changbhakar.

Part V. STATES IN CENTRAL INDIA.

Khaniahana, Sarila, Beri, Bihat, Garauli, Gaurihar, Bankapahri, Bijna, Dhurwi, Tori, Fatehpur, Jigni, Lugasi, Alipura, Nai-

gawan Rebai, Nagod, Baraudha, Jaso, Kothi, Sohawal, Bhaisaundha, Pahra, Paldeo, Taraon, Kamta, Rajaula, Kurwai, Muhammadgarh, Piploda, Panth Piploda, Johat, Kathiawara, Mathwar, Ratanmal, Jamnia, Nimkhera.

Resolution über die Teilnahme an der Kolonialkonferenz vom 20. IV. 1907, Cmd. 3523, p. V.

„That it will to the advantage of the Empire if a Conference, to be called the Imperial Conference, is held every 4 years, at which questions of common interest may be discussed and considered as between His Majesty's Government and His Governments of the self-governing Dominions beyond these as ..."

Resolutionen VII und IX der Reichskriegskonferenz, April 1917.

VII.

REPRESENTATION OF INDIA AT FUTURE IMPERIAL CONFERENCES[1].

(Eight day; Friday, April 13th.)

That the Imperial War Conference desires to place on record its view that the Resolutions of the Imperial Conference of 20th April 1907 should be modified to permit of India being fully represented at all future Imperial Conferences, and that the necessary steps should be taken to secure the assent of the various Governments in order that the next Imperial Conference may be summoned and constituted accordingly.

IX.

CONSTITUTION OF THE EMPIRE.

(Ninth day; Monday, April 16th.)

The Imperial War Conference are of opinion that the readjustment of the constitutional relations of the component parts of the Empire is to an intricate a subject to be dealt with during the war, and that it should form the subject of a special Imperial Conference to be summoned as soon as possible after the cessation of hostilities.

They deem it their duty, however, to place on record their view that any such readjustment, while thoroughly preserving all

existing powers of self-government and complete control of domestic affairs, should be based upon a full recognition of the dominions as autonomous nations of an Imperial Commonwealth, and of India as an important portion of the same, should recognize the right of the Dominions and India to an adequate voice in foreign policy and in foreign relations, and should provide effective arrangements for continuous consultation in all important matters of common Imperial concern, and for such necessary concerted action, founded on consultation, as the several Governments may determine.

EDWIN S.MONTAGU, HOUSE OF COMMONS, 20. AUGUST 1917.

The policy of His Mayesty's Government, with which the Government of India are in complete accord, is that of increasing the association of Indians in every branch of the administration and the gradual development of self-governing institutions with a view of the progressive realization of responsible government in Indias an Integral part of the British Empire. They have decided that substantial steps in this directions should be taken as soon as possible, and that it is of the highest importance as a preliminary to considering what these steps should be that there should be a free and informal exchange of opinion between those in authority at home and in India. His Majesty's Government have accordingly decided, with His Majesty's approval that I should accept the Viceroy's invitation to proceed to India to discuss these matters with the Viceroy and the Government of India, to consider with the Viceroy the views of local governments, and to recive with him the suggestions of representative bodies and others.

I would add that progress in this policy can only be achieved by successive stages. The British Government and the Government of India, on whom the responsibility lies for the welfare and advancement of the Indian peoples, must be judges of the time and measure of each advance, and they must be guided by the co-operation received from those upon whom new opportunities of service will thus be conferred and by the extent to which it is found that confidence can be reposed in their sense of responsibility.

Ample opportunity will be afforded for public discussion of the proposals which will be submitted in due course to Parliament.

Reichskonferenz 1921, Cmd. 1474.

DIFFERENCE IN STATUS OF INDIAS REPRESENTATIVES AND THE PREMIERS OF THE DOMINIONS.

Of these contributions, Prime Minister, you made handsome aknowledgment yesterday, and please accept our gratitude for the honourable mention of that fact in your speech. We, His Highness the Maharo of Cutch and I, consider it a privilege to sit at this table where history is made, and if I may strike a somewhat personal note, not being employed in the service of the Government, never having taken a share in the administration of public affairs, I consider it my particular good fortune to sit alongside with statesmen who have for generations moulded the destinies and fashioned the fortunes of their kind; but the Maharo of Cutch and I cannot fail to remember that the position we occupy here is not comparable by any means to the position occupied by our colleagues from the Dominions. they are called here by virtue of their being Prime Ministers. we come by nomination from our Government. we realize that that marks a great difference in our status, although not in the privileges to which we have been admitted at these meetings. We hope that next year, or the year after, our successors, who will take our places here, will come by a better right. The person who represents in the place of His Highness more than one third of British territory in India will prohably be chosen by the Chamber of Princes by election, and the man who takes my place may likewise be elected by the Central Legislature of the land. We have not yet acquired full Dominion status, but we realize we are planted firmly on the road to the acquisition of that status.

PROGRESS OF INDIA'S CONSTITUTION.

The Government of India Act of 1919 forms a great landmark in the growth of Indian constitution. There is nothing in our previous history with which it can be compared, either in importance or in magnitude. The Princes' Chamber, which is going to play a great par in the evolution of India, does not form an integral part within the law of our consitution. ...

Reichskonferenz 1923, Cmd. 1988.

PERSONAL POSITION.

On this important problem of Indians overseas I have little more to say, but I wish to add this, that my position as a Delegate

from India is likely to be misunderstood in some quarters and even in India, and therefore I would like to make it clear.

I have not come here as an elected or selected representative of British India. I have not even been elected or selected by my Brother Princes, or have their mandate.

I think you know that I am not an employee of the British Government, but in accordance with past precedent I have come here as the nominated representative of the Indian Princes and Secretary of State. But, although I carry no mandate for what I say for my order, I nvertheless happen to be one of them. I am an Indian and I belong to a family who have been loyal and faithful allies of the Crown and its Government. I have, therefore, primarily expressed my own views, but I hope also what I feel to be the views of my order and my countrymen, or at least some of them.

I have much appreciated the compliment of having been asked to work on this Conference, but, for the sake of my country I hope being elected by my Order to come to this distinguished gathering in consultation, with the approval of the Viceroy and the Secretary of State.

I should welcome indeed if our member for two-thirds of India should be privileged to enjoy the same position, but on this topic I will not attempt to speak as it is outside my pourview and because I would not be charged with treating on ground on which angels fear to go.

Abschnitt aus dem Bericht der Impr. Conference 1926 bezügl. der Stellung Indiens, Cmd. 2768.

SPECIAL POSITION OF INDIA.

It will be noted that in the previous paragraphs we have made no mention of India. Our reason for limiting their scope to Great Britain and the Dominions is that the position of India in the Empire is already defined by the Government of India Act, 1919. We would, nevertheless, recall that by Resolution IX of the Imperial War Conference, 1917, due recognition was given to the important position held by India in the British Commonwealth. Where, in this Report, we have had occasion to consider the position of India, we have made particular reference to it.

Reichskonferenz 1926, Cmd. 2769.

POSITION OF INDIA. (MAHARAJA OF BURDWAN.)

We realise that our position as representatives of India necessarily differs in some respects from that of our colleagues, the elected representatives of the self-governing Dominions, and on that account we value all the more highly the privilege of assisting at this grat Council of the Empire. The basis of our presence here today is special because India herself occupies a special, and, indeed, unique, position in the British Commonwealth of Nations. Though her status in many respects is different from that of a Dominion she looks forward to the progressive realisation of responsible Government as an integral part of the Empire and has already reached a stage of individual development, as an important part of that Empire, through which alone is has been possible for her to be admitted to your counsels and also to take a place, side by side with the Dominions, as a Member of the League of Nations.

Mitteilung des Ministers für Indien a. d. Generalsekretär des Völkerbundes — Official Bulletin, Labour Office, 15. Nov. 1927.

India.

Formal ratification of the Conventions concerning workmen's compensation for occupational diseases and equality of treatment for national and foreign workers as regards workmen's compensation for accidents (1925).

By letter of 19 October 1927 the Secretary-General of the League of Nations forwarded to the Office a copy of a letter received by him from His Britannic Majesty's Secretary of State für India, communicating, in accordance with Article 405 of the Treaty of Versailles, the ratification by India of the above-named Conventions.

In accordance with Article 406 of the Treaty of Versailles these ratifications were registered by the Secretary-General on 30 September 1927.

The letter from His Britannic Majesty's Secretary of State for India is as follows:

London S.W., 28 September 1927.

Sir,

I have the honour to inform you that, in consultation with the Government of India, I have recently had under consideration the

question of the ratification by India of the Draft Convention concerning workmen's compensation for occupational diseases, adopted at the International Labour Conference held at Geneva in 1925. In so far as British India is concerned no difficulty arises as the legislation necessary to make effective the provisions of the Draft Convention has recently been passed by the Indian Legislature, but for the reasons explained below ratification would not be possible if the obligations arising out of the Convention which would be assumed by the Government of India extended also to the Indian States.

2. These States number several hundreds and the great majority of them are, from the industrial point of view, undeveloped. They vary gratly in size and population, and the exact relations between the various States and the Paramount Power are determined by a series of engagements and by long-established political practice. These relations are by no means identical, but, broadly speaking, they have this in common, that these branches of international administration which might be affected by decisions reached at International Labour Conferences are the concern of the Rulers of the States and are not controlled by the Paramount Power. The Legislature of British India, moreover, cannot legaslate for the States nor can any matter relating to the affairs of a State form the subject for a question or motion in the Indian Legislature.

3. That being the position, it is clear that the Government of India cannot undertake the obligation to make effective in the Indian States the provisions of a Draft Convention, and it follows therefor, that a Draft Convention can be ratified by India only in the sense that he obligations are accepted as applying to British India.

4. No other conclusion is possible. If the consequences of ratification were to apply to the whole of India it would be necessary under the procedure laid down in Article 405 of the Treaty of Versailles that in the case of each of the Indian States all Draft Conventions should be brought before „the authority within whose competence the matter lies for the enactment of legislation or other action". And if this cumbrous procedure should be carried out the failure of a single State to agree to make effective the provisions of the convention would presumably prevent ratification. Further, evenif these difficulties could be overcome, it would be necessary in order to comply with the provisions of Article 408 of the Treaty to obtain from each of these several hundred States an annual report

on the measures taken to give effect to the provisions of the convention.

This brief description of the practical difficulties which in my view are insurmountable, will make it clear that if obligations, arising out of a Draft Convention are not limited to British India the only course open to the Government of India would be to refuse consistently to ratify all Draft Conventions a course which they would be most reluctant to adopt, as they have in the past, in their progressive programme of social legislation derived so much inspiration from the work of the International Labour Organisation and have given so many tangible proofs of their sympathy with its objects. But, although unable to assume obligations in regard to the Indian States, the Government of India will (on the analogy of the ninth paragraph of Article 405 of the Treaty of Versailles) when a Draft Conventions has been ratified by India, bring it to the notice of those States to which its provisions appear to be relevant, and will also be prepared, when necessary, to use their good offices with authorities of such States to induce them to apply so far as possible the provisions of the Convention within their territories.

5. On the understanding stated in paragraph 3 above that the obligations assumed apply to British India only, I have now the honour to communicate the „ratification“ of India of the Draft Convention concerning workmen's compensation for occupational diseases, and of the Draft Convention concerning equality of treatment for national and foreign workers as regards workmen's compensation for accidents, adopted by the International Labour Conference at its Seventh Session (1925).

6. The statement of the position contained in the first four paragraphs of this letter is communicated to you only for your information and to enable you to answer any enquiries that may be addressed to you. I would ask you to be good enough when forwarding a copy of this letter to the Director of the International Labour Office, to request that it may be given the fullest publicity.

I am, Sir, etc.,

(Signed) BIRKENHEAD.

Ratifikationsurkunde Indiens zum Kelloggpakt.

GEORGE, by the Grace of God, of Great Britain, Ireland and the British Dominion beyond the Seas King, Defender of the Faith, Emperor of India, etc., etc., etc. To all and singular to whom these Presents shall come, Greeting!

WHEREAS a Treaty between Us, and other Powers and States, providing for the renunciation of war as an instrument of national policy, was concluded and signed at Paris on the Twenty-seventh day of August in the year of Our Lord One Thousand Nine Hundred and Twenty-eight by the Plenipotentiaries of Us and of the said Powers and States duly respectively authorised for that purpose, which Treaty is, word for word, as follows:

All Parties Conference, Allahabad 1928.

THE RECOMMENDATIONS.

We have made attempt to draft the constitution as a whole, with the precision necessary in the case of a bill intended to be introduced in the legislature. Our recommendations have by their very nature taken a form similar to that of clauses of a draft bill they are not intended to be treated as such or understood as anything more than a indication of the principles involved, which was all we were called upon to do by our terms of reference. It will be for the Parliamentary draftsmen to put them into shape, add formal and consequential provisions, and such details as we have omitted. It may be mentioned that some of the drafts placed before us provide for transfer orders and orders in Council to give effect to the constitution. These are very important, but more for the draftmen than for us. On some points we have gone into greater detail than on others. But this is more or less accidental. We have drawn freely on the constitutions of the Dominions as well as on Dr. Besant's Commonwealth of India Bill and the drafts prepared by Messrs. Vijiaraghavachariar, Srinivasa Iyengar and Rangaswami Iyengar, and the committee of the Independent Labour Party, and also on the Government of India Act, but have found it necessary in most cases to make some verbal and at times more important alterations. We have also omitted the preamble and the definitions, excepting the definition of „citizen“ which was settled by the first committee appointed by the ALL PARTIES CONFERENCE. We now give these recommendations under suitable headings.

Constitutional status of India.

1. India shall have the same constitutional status in the comity of nations known as the British Empire as the Dominion of Canada, the Commonwealth of Australia, the Dominion of New Zealand, the Union of South Africa and the Irish Free State, with a Parliament having powers to make laws for the peace, order and good

government of India, and an executive responsible to that Parliament, and shall be styled and known as the Commonwealth of India.

Operations of the constitution and laws.

2. This act and all laws made by the Parliament of the Commonwealth thereunder shall be binding on the courts and people of every province, and of every part of the Commonwealth, not withstanding anything in the laws of the Indian Legislature or of any province or in any Act of the United Kingdom extending to British India; and the laws of the Commonwealths shall be enforced in all Indian territorial waters.

Definition of citizen.

3. The word „citizen“ wherever it occurs in this constitution means every person

(a) who was born, or whose father was either born or naturalised, within the territorial limits of the Commonwealth and has not been naturalised as a citizen of any other country;

(b) who is naturalised in the Commonwealth under the law in force the time being.

Explanation: No person who is a citizen of a foreign country can be a citizen of the Commonwealth unless he renounces the citizenship of such foreign country in the manner prescribed by law.

Fundamental Rights.

4. (I) All powers of Government and all authority, legislative, executive and judicial, are derived from the people and the same shall be exercised in the Commonwealth of India through the organisations established by or under, and in accord with, this constitution.

(II) No person shall be deprived of this liberty, nor shall his dwelling or property be entered, sequestered or confiscated, save in accordance with law.

(III) Freedom of conscience and the free profession and practice of religion are, subject to public order or morality, hereby guaranteed to every person.

(IV) The right of free expression of opinion, as well as the right to assemble peaceably and without arms, and to form associations or unions, is hereby guaranteed for purposes not opposed to public order or morality.

(V) All citizens in the Commonwealth of India have the right to free elementary education without any distinction of caste or creed in the matter of admission into any eductional institutions, maintained or aided by the state, and such shall be enforceable as soon as due arrangements shall have been made by competent authority.

(VI) All citizens are equal before the law and possess equal civic rights.

(VII) There shall be no penal law whether substantive or procedural of a discriminative nature.

(VIII) No person shall be punished for any act which was not punishable under the law at the time it was committed.

(IX) No corporal punishment or other punishment involving torture of any kind shall be lawful.

(X) Every citzen shall have the right to the writ of habeas corpus. Such right may be suspended in case of war or rebellion by an Act of the central legislature or, if the legislature is not in session, by the Governor-General-in-Council, and in such case he shall report the suspension to the legislature at the earliest possible opportunity for such action as it may deem fit.

(XI) There shall be no state religion for the Commonwealth of India or for any province in the Commonwealth, nor shall the state either directly or indirectly endow any religion or give any preference or impose any disability on account of religious belief or religous status.

(XII) No person attending any school receiving state aid or other public money shall be compelled to attend the religious instruction that may be given in the school.

(XIII) No person shall by reason of his religion, caste or creed be prejudiced in any way in regard to public employment, office of power or honour and the exercise of any trade or calling.

(XIV) All citizen have an equal right of access to, and use of, public roads, public wells and all other places of public resort.

(XV) Freedom of combination and association for the maintenance and improvement of labour and economic conditions is guaranteed to every one and of all occupations. All agreements and measures tending to restrict or obstruct such freedom are illegal.

(XVI) No breach of contract of service or abatement thereof shall be made a criminal offence.

(XVII) Parliament shall make suitable laws for the maintenance of health and fitness for work of all citizens, securing of a living wage for every worker, the protection of motherhood, wel-

fare of children, and the economic consequences of old age, in infirmity and unemployment.

(XVIII) Every citizen shall have the right to keep and bear arms in accordance with regulations made in that behalf.

(XIX) Men and women shall have equal rights as citizens.

Note. Notwithstanding any thing to the contrary in article (IV) the Sikhs are entitled to carry kripans.

Parliament.

5. The legislative power of the Commonwealth shall be vested in a Parliament which shall consist of the King, a Senat and a House of Representatives herein called the Parliament.

6. The Governor-General shall be appointed by the King and shall have, and may exercise in the Commonwealth, during the King's pleasure, but subject to this constitution, such powers and functions of the King as His Majesty may assign to him.

7. (a) There shall be payable to the King out of the revenues of India for the salary of the Governor-General an annual sum ... which, until the Parliament of the Commonwealth otherwise provides, shall be as in the schedule hereof provided.

(b) The salary of a Governor-General shall not be altered during his continuance in office.

8. The Senate shall consist of 200 members to be elected by the Provincial Councils, a specific number of seats being allotted to each province on the basis of population, subject to a minimum. The election shall be held by the method of proportional representation with the single transferable vote. (The Hare system.)

9. The House of Representatives shall consist of 500 members to be elected by constituencies determined by law. Every person of either sex who has attained the age of 21, and is not, disqualified by law, shall be entitled to vote.

Provided that Parliament shall have the power to increase the number of members from time to time if necessary.

10. (1) Every House of Representatives shall continue for five years from its first meeting and every Senate shall continue for seven years.

Provided that

(a) either chamber of the legislature may be sooner dissolved by the Governor-General; and

(b) any such period may be extended by the Governor-General if in special circumstances he so thinks fit; and

(c) after the dissolution of either chamber the Governor-General shall appoint a date not more than six months after the date of dissolution for the next session of that chamber.

(2) The Governor-General may appoint such times and places for holding the sessions of either chamber of the Indian Legislature as he thinks fit, and may also from time to time, by notification or otherwise, pronogue such sessions.

(3) Any meeting of either chamber of the Indian Legislature may be adjourned by the person presiding.

(4) All questions in either chamber shall be determined by a majority of votes of members present, other than the presiding member, who shall, however, have and exercise a casting vote in the case of an equality of votes.

(5) The powers of either chamber of the Indian Legislature may be exercised notwithstanding any vacancy in the chamber.

11. There shall be a president of each House of Parliament who shall be a member of the House and shall be elected by the House. There shall also be a deputy prsident of each House who shall also be a member of the House and be similarly elected.

12. The privileges, immunities and powers to be held, enjoyed and exercised by the Senate and by the House of Representatives and by the members thereof respectively shall be such as are from time to time defined by Act of Parliament of the Commonwealth.

13. Parliament shall, subject to the provisions of this Constitution, have power to make laws

(a) for the peace, order and good Government of the Commonwealth in relation to all matters not coming in the classes of subjects by this Act assigned to the legislatures of provinces;

(b) for the nationals and servants of the Commonwealth within other parts of India as well as those without and beyond India;

(c) for the government officers, soldiers, airmen and followers in His Majesty's Indian forces, wherever they are serving, insofar as they are not subject to the Army Act or the Air Force Act; and

(d) for all persons employed or serving in or belonging to the Royal Indian Marine Service or the Indian Navy.

For greater certainty, but not so as to restrict the generality of the foregoing terms of this section, it is hereby declared that notwithstanding anything in this Act the legislative authority of the

Parliament of the Commonwealth extends to all matters coming within the classes of subjects hereinafter enumerated and specified in Schedule I, attached hereto.

14. The powers of the Parliament with respect to foreign affairs, not including the Indian States, shall be the same as exercised by the self-governing dominions.

15. Provision may be made by rules under this Act for regulating the course of business and the preservation of orders in the Indian Legislature, and as to the persons to preside at the meetings of the House of Representatives in the absence of the president and the deputy president; and the rules may provide for the number of members required to constitute a quorum, and for prohibiting or regulating the asking of questions on, and the discussion of, any subject specified in the rules.

16. (I) Any bill which appropriates revenue or monies for the ordinary annual services of the Commonwealth government shall deal only with such appropriations.

(II) Bills imposing taxations shall deal only with the imposition of taxes, and any provision therein dealing with any other matter shall be of no effect.

(III) Bills affecting the public debt or for the appropriation of revenues or monies or for imposing taxation shall be introduced only by a member of the executive council and can only originate in the House of Representatives.

17. A money bill means a bill which contains only provisions dealing with all or any of the following subjects, namely the imposition, repeal, remission, alteration or regulation of taxation; the imposition for the payment of debt or other financial purposes of charges on public revenues or monies, or the variation or repeal of any such charges; the supply, appropriation, receipt, custody, issue or audit of accounts of public money; the raising of any loan or the repayment thereof; or subordinate matters incidental to those subjects or any of them. In this definition the expression „taxation“, „public money“ and „loan“ respectively do not include any taxation, money or loan raised by local authorities or bodies for local purposes.

18. The question whether a bill is or is not a money will be decided by the president of the House of Representatives.

19. A money bill passed by the House of Representatives shall be sent to the Senate for its recommendations and it shall not be retourned later than ... days therefrom to the House of Representatives, which may pass it, accepting or rejecting all or any of the

recommendations of the Senate; and the bill so passed shall be deemed to have been passed by both chambers.

20. (I) Subject to the provision of this Act, a bill may be initiated in either House of Parliament and, if passed by the orginating House, shall be introduced in the other House for being passed.

(II) Except as otherwise provided under this Act, a bill shall not be deemet to have been passed by Parliament unless it has been agreed to by both Houses, either without amendments or with such amendments only as may be agreed to by both Houses.

(III) If any bill which has been passed by the House of Representatives ist not, within six months after the passage of the bill by that House, passed by the Senate, either without amendments or with such amendments as may be agreed by both Houses, the Governor-General shall, on resolution passed by either House to that effect, refer the matter for decision to a joint sitting of both Houses. The members present at any such joint sitting may deliberate and shall vote together upon the bill as last proposed by the House of Representatives and upon amendments, if any, which have been made therein by one House of Parliament and not agreed to by the other; and any such amendments which are affirmed by a majority of the total number of members of the Senate and the House of Representatives present at such sitting, shall be taken to have been duly passed by both Houses of Parliament.

21. (I) So soon as any bill shall have been passed, or deemed to have been passed by both Houses, it shall be presented to the General-Governor for the signification by him, in the King's name, of the King's assent, and the Governor-General may signify such assent or withhold the same or he may reserve the bill for the signification of the King's pleasure.

(II) A bill passed by both Houses of Parliament shall not become an Act until the Governor-General signifies his assent thereto in the King's name, or in the case of a bill reserved for the signification of the King's pleasure, until he signifies by speech or message to each House of Parliament, or by proclamation that it has received the assent of the King in Council. Provided that the Governor-General may, where a bill has been passed by both Houses of the Parliament and presented to him for the signification by him of the King's assent, or has been reserved by him for the signification of the King's pleasure, retourn the bill for reconsideration by Parliament with a recommendation that Parliament shall consider amendments thereto.

(III) Any bill so retourned shall be further considered by Parliament together with the amendments, recommended by the Governor-General, and if re-affirmed with or without amendments, may be again presented to the Governor-General for the signification in the King's name of the King's assent.

The Commonwealth Executive.

22. The executive power of the Commonwealth is vested in the King and is exercisable by the Governor-General as the King's representative, acting on advice of the Executive Council, subject to the provisions of this Act and of the laws of the Commonwealth.

23. (a) There shall be an Executive Council consisting of the Prime Minister and, until Parliament otherwise provides, not more than six ministers of the Commonwealth.

(b) The Prime Minister shall be appointed by the Governor-General and the ministers shall also be appointed by him on the advice of the Prime Minister.

(c) The Executive Council shall be collectively responsible to the legislature for all matters concerning the departments of the Commonwealth administered by members of the Executive Council.

24. Until Parliament otherwise provides, the appointment and removal of all other officers of the executive government of the Commonwealth shall be vested in the Governor-General in Council, unless the appointment is delegated by the Governor-General in Council, or by a law of the Commonwealth, to some other authority.

25. The Comand-in-chief of the military, naval and air forces in the Commonwealth is vested in the Governor-General as the King's representative.

High Commissioner and Foreign Representatives.

26. The Commonwealth shall have the power to appoint High Commissioners and other foreign representatives similar to that exercised by Canada and other dominions. Such appointments shall be made by the Governor-General in Council who shall also make provision by rules for their pay, powers and duties, and the conditions of employment.

Financial Control.

27. (1) The Auditor General in India shall be appointed by the Governor-General in Council who shall by rules make provision for his pay, powers and duties, and the conditions of em-

ployment, and for the discharge of his duties in the case of a temporary vacancy or absence from duty.

(2) Subject to any rules made by the Governor-General in Council, no office may be added to or withdrawn from the public service and the emoluments of no posts may be varied except after consultation with such finance authority as may be designated in the rules, being an authority of the province or of the Commonwealth according as it is or is not under the control of a local government.

The Provincial Legislature.

28. The legislative power of a province shall be vested in the King and the local Legislative Council.

29. There shall be a Governor of every province who shall appoint by the King and represent His Majesty in the province.

30. There shall be payable to the King out of the revenues of the province for the salary of the Governor an annual sum of ... which, until Parliament of the Commonwealth otherwise provides, shall be as in schedule ... hereof provided.

31. (1) There shall be one member of the Provincial Legislative Council for every 100 000 of the population of the said province, provided that in provinces with the populations of less than ten millions there may be a maximum of 100 members.

(2) Every member shall be elected by a constituency determined by law. Every person of either sex who has attained the age of 21 and is not disqualified by law shall be entitled to vote.

32. (I) Every Provincial Council shall continue for 5 years from its first sitting provided that

(a) it may be sooner dissolved by the Governor;

(b) the term of 5 years may be extended by the Governor if in special circumstances he so thinks fit;

(c) after the dissolution of the Council the Governor shall appoint a date not more than six months after the date of the dissolution, for the next session of the Council.

(II) The Governor may appoint such times and places for holding the sessions of the Council as he thinks fit and may also from time to time, by notification or otherwise, prorogue such sessions.

(III) Any meeting of the Council may be adjourned by the person presiding.

(IV) All questions in the Council shall be determined by the majority of votes of the members present, other than the presi-

ding member, who shall however have and exercise a casting vote in the case of an equality of votes.

(V) The powers of the Council may be exercised notwithstanding any vacancy.

33. There shall be a president of every Council who shall be a member of the house and shall be elected by the House. There shall also be a deputy president who shall also be a member of the House and be similarly elected.

34. The local legislature of any province has power, subject to the provisions of this Act, to make laws for the peace and good government of the territories for the time being constituting that province, the legislative authority of every provincial council extends to all matters coming within the classes of subjects hereinafter enumerated and specified in Schedule II, attached hereto.

35. The local legislature of any province may repeal or alter, as to that province, any law relating to a provincial subject made either before or after the commencement of this Act by any authority in British India.

36. Any measure affecting the public revenues of a province, or imposing any charge on the revenue, shall be introduced only by a member of the executive council of the Governor.

37. When a bill has been passed by a local Legislative Council, the Governor may declare that he assents to or withholds his assent from the bill.

38. If the Governor withholds his assent from any such bill, the bill shall not become an Act.

39. If the Governor assents to any such bill, he shall forthwith send an authentic copy of the Act to the Governor-General and the Act shall not have validity until the Governor-General has assented thereto and that assent has been signified by the Governor-General to, and published by the Governor.

40. Where the Governor-General withholds his assent from any such Act, he shall signify to the Governor in writing his reason for so withholding his assent.

41. When an Act has been assented by the Governor-General it shall be lawful for His Majesty in Council to signify his disallowance of the Act.

42. Where the disallowance of an Act has been so signified, the Governor shall forthwith notify the disallowance, and thereupon the Act, as from the date of the notification, shall become void accordingly.

The Provincial Executive.

43. The executive power of the province shall be vested in the Governor acting on the advice of the provincial Executive Council.

44. There shall be an Executive Council for every province consisting of not more than five ministers appointed by the Governor.

45. In appointing the Execrtive Council the Governor shall select the Chief Minister and appoint others only on his advice.

The Judiciary.

46. There shall be a Supreme Court which shall exercise such jurisdiction as Parliament shall determine. The Supreme Court shall consist of a Lord President, and as many other Justices, as Parliament may fix.

47. The Lord President of the Commonwealth and all other Judges of the Supreme Court of the Commonwealth to be appointed after the establishment of the Commonwealth shall be appointed by the Governor-General-in-Council, and shall receive such remuneration as Parliament shall prescribe, and their remuneration shall not be diminished during their continuance in office.

48. The Lord President of the Commonwealth and other Judges of the Supreme Court of the Commonwealth shall not be removed from office except by the Governor-General-in-Council on an address from both Houses of Parliament in the same session praying for such removal on the ground of misbehaviour or incapacity.

49. The Supreme Court shall have original jurisdiction in all matters

(I) referred to the Supreme Court by the Governor-General-in-Council under section 85;

(II) in which the Commonwealth, or person suing or being sued on behalf of the Commonwealth, is a party;

(III) affecting conculs or other representatives of other countries;

(IV) between provinces;

(V) arising under this Constitution or involving its interpretation.

50. The Supreme Court shall have jurisdiction, with such exceptions and subject to such regulations as Parliament prescribes, to hear and determine appeals from all judgements, decrees, orders and sentences

(a) of any Justice or Justice exercising the original jurisdiction of the Supreme Court;

(b) of the high court of any province, or of any other court of any province from which at that establishment of the Commonwealth on appeal lies to the King in Council.

51. The judgment of the Supreme Court in all such cases shall be final and conclusive and shall not be reviewed, or be capaple of being reviewed by any other Court, tribunal or authority whatsoever.

Appeals to the King in Council.

52. (I) No appeal shall be permitted to the King in Council from a decision of the Supreme Court upon any question however arising, as to the limits inter se of the constitutional powers of the Commonwealth and those of any province or provinces, or as to the limits inter se of the constitutional powers of two or more provinces, unless the Supreme Court shall certify that the question is one which ought to be determined by the King in Council.

(II) The Supreme Court may so certify if satisfied that for any special reason the certificates should be granted, and thereafter an appeal shall lie to the King in Council on the question without further leave.

(III) Parliament may make laws limiting the matters in which such leave may be asked, provided that such laws do not impair any right which the King may be pleased to exercise by virtue of his royal prerogative to grant special leave of appeal from the Supreme Court to the King in Council.

Defence.

75 (a) The Governor-General-in-Council shall appoint a Committee of Defence consisting of 1) the Prime Minister, 2) the Minister of Defence, 3) the Minister of Foreign Affairs, 4) the Commander-in-Chief, 5) the Commander of the Air Forces, 6) the Commander of the Naval Forces, 7) the Chief of the General Staff, and two other experts.

(b) The prime Minister shall be the chairman of the committee, and there shall be a permanent staff including a secretary attached to his committee.

(c) The functions of this committee shall be to advise the government and the various departments concerned with questions of defence and upon general questions of policy.

(d) As soon as the committee is appointed the Governor-General-in-Council may take the advice of the Committee of Defence as

tional changes that may subsequently be proposed. In this respect every British party is bound to preserve to itself complete freedom of action. But what must constantly engage our attention and is a matter of deep concern to His Majesty's Government, is the discovery of means by which, when the Commission has reported, the broad question of British Indian constitutional advance may be approached in cooperation with all those who can speak authoritatively for opinion in British India ...

But there lately emerged, from a totally different angle, another set of considerations which is very relevant to what I have just stated on this matter to be the desire of His Majesty's Government.

The Chairman of the Commission has pointed out in correspondence with the Prime Minister, which, I understand, is being published in England [1]), that, as their investigation has proceeded, he and his colleagues have been greatly impressed, in considering the direction which the future constitutional development is likely to take, with the importance of bearing in mind the relations which m a y , a t s o m e f u t u r e t i m e , d e v e l o p b e t w e e n B r i t i s h I n d i a and the I n d i a n S t a t e s [2]). In his judgment it is essential that the methods, by which this future relationship between these two constituent parts of Greater India may be adjusted, should be fully examined. He has further expressed the opinion that if the Commission's Report and the proposals subsequently to be framed by the Government take this wider range, it would appear necessary for the Government to revise the scheme of procedure as at present proposed. He suggests that what might be required, after the reports of the Statutory Commission and the Indian Central Committee have been made and considered and published, but before the stage is reached of the Joint Parliamentary Committee, would be the setting up of a Conference, in which His Majesty's Government should meet representatives both of British India and of the States, for the purpose of seeking the greatest possible measure of agreement for the final proposals which it would later be the duty of His Majesty's Government to submit to Parliament. The Procedure by Joint Parliamentary Committee conferring with delegations from the Indian Legislature and other bodies, which was previously contemplated and is referred to in Sir John

[1]) Vgl. The Times vom 31. Okt. 1929 p. 14: Brief von Sir John Simon an den Premier Mr. MacDonald vom 16. Okt. und dessen Antwortschreiben vom 25. Okt.

[2]) erst hier gesperrt.

to the practicability and means of effecting a retrenchment in the expenditure on defence compatibly with the safety of India. The estimates shall be framed according to the recommendations of the committee.

76. The proposals of the Governor-General-in-Council for the appropriation of revenues or monies classified as „Defence“, shall be submitted to the vote of the House of Representatives.

77. Notwithstanding anything to the contrary in the foregoing provisions, the Governor-General-in-Council may, in the event of any foreign aggression on India by land, air or sea, or upon his being satisfied that there is a reasonable apprehension of such aggressions, authorise such expenditure as may be necessary for the safety of India or any part thereof. Such action taken by the Governor-General shall be reported by him immediately to the Legislature, if in session, or if the Legislature is not in session, to a special session to be summoned as soon possible thereafter.

78. No measure affecting the discipline or maintenance of any part of the military, naval and air forces of the Commonwealth shall be introduced in Parliament except on the recommendation of the Committee of Defence appointed under this constitution.

Indian States.

85. The Commonwealth shall exercise the same rights in relation to, and discharge the same obligations towards, the Indian States, arising out of treaties or otherwise, as the Government of India has hitherto exercised and discharged.

In case of any difference between the Commonwealth and any Indian State on any matter arising out of treaties, engagements, sanads or similar other documents, the Governor-General-in-Council may, with the consent of the State concerned, refer the said matter to the Supreme Court for its decision.

Aus der Erklärung des Vizekönigs Lord Irwin vom 31. Okt. 1929 (vgl. Gazette of India Extraordinary, 31. Okt. 1919, abgedr. in der Times vom 1. Nov. 1929, p. 16).

„... Sir John Simon's Commission, assisted as it has been by the Indian Central Committee, is now at work in its report, and until that report is laid before Parliament it is impossible, and even if it were possible it would in the view of His Majesty's Government clearly be improper, to forecast the nature of any constitu-

Simon's letter to myself of 6th Febr. 1928, would still be appropriate for the examination of the bill when it is subsequently placed before Parliament, but would, in the opinion of the Commission, obviously have to be preceded by some such Conference as they have suggested ...

The goal of British policy was stated in the declaration of August, 1917, to be that of providing for ‚the gradual development of self-governing institutions, with a view to the progressive realization of responsible government in India as an integral part of the British Empire‘. As I recently pointed sub, my own Instrument of Instructions from the King-Emperor expressly states that it is His Majesty's will and pleasure that the plans laid by Parliament in 1919 should be the means by which British India may attain its due place among His Dominions. Ministers of the Crown, moreover, have more than once publicly declared that it is the desire of the British Government that India should, in the fullness of time, take her place in the Empire in equal partnership with the Dominions. But in view of the doubts which have been expressed both in Great Britain and India regarding the interpretation to be placed on the intentions of the British Government in enacting the Statute of 1919, I am authorized on behalf of His Majesty's Government to state clearly that in their judgment it is implicit in the declaration of 1917 that the natural issue of India's constitutional progress, as there contemplated, is the attainment of Dominion status ...[3]).

In the full realization of this policy, it is evidently important that the Indian States should be afforded an opportunity of finding their place, and, even if we cannot at present exactly foresee on what lines this development may be shaped, it is from every point of view desirable that whatever can be done should be done to ensure that action taken now is not inconsistent with the attainment of the ultimate purpose which those, whether in British India or the States, who look forward to some unity of All India, have in view ...

His Majesty's Government consider that both these objects- namely that of finding the best approach to the British Indian side of the problem, and, secondly, of ensuring that in this process the wider question of closer relations in the future between the two parts of Greater India is not overlooked can best be achieved by

---

[3]) erst hier gesperrt.

the adoption of procedure such as the Commission has outlined. When, therefore, the Commission and the Indian Central Committee have submitted their reports and these have been published, and when His Majesty's Government have been able, in consultation with the Government of India, to consider these matters in the light of all the material then available, they will propose to invite representatives of different parties and interests in British India and representatives of the Indian States to meet them, separately or together, as circumstances may demand, for the purpose of conference and discussion in regard both to the British Indian and the All-Indian problems. It will be their earnest hope that by this means it may subsequently prove possible on these grvae issues to submit proposals to Parliament which may command a wide measure of general assent . . ."

WE, having seen and considered the Treaty aforesaid, have approved, accepted, and confirmed the same in all and every one of its Articles and Clauses, as We do by these Presents approve, accept, confirm, and ratify it in respect of Our Empire of India, for Ourselves, Our Heirs and Successors; engaging and promising upon Our Royal Word that We will sincerely and faithfully perform and observe all and singular the things which are contained and expressed in the Treaty aforesaid, and that We will never suffer the same to be violated by any one, or transgressed in any manner, as far as it lies in Our power. For the greater testimony and validity of all which, We have caused Our Great Seal to be affixed to these Presents, which We have signed with Our Royal Hand.

GIVEN at Our Court of St. James, the first day of February, in the year of Our Lord One Thousand Nine Hundred and Twenty-nine, and in the Nineteenth year of Our Reign.

Signed on behalf of His Majesty The King:

MARY R
EDWARD P
ALBERT

(SIEGEL)